João Pena · Hortensia Pinho ·
Ordep Serra · Débora Nunes
Organizadores

SALVADOR *em crise*

desafios urbanos contemporâneos

EDUFBA

Salvador em crise: desafios urbanos contemporâneos

João Pena
Hortensia Pinho
Ordep Serra
Débora Nunes
(orgs.)

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

PENA, J., PINHO, H., SERRA, O., and NUNES, D., eds. *Salvador em crise*: desafios urbanos contemporâneos [online]. Salvador: EDUFBA, 2026, 367 p. ISBN: 978-65-5630-921-7. https://doi.org/10.7476/9786556309217.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribição 4.0.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimento 4.0.

Salvador em crise: desafios urbanos contemporâneos

João Pena
Hortensia Pinho
Ordep Serra
Débora Nunes
(orgs.)

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

PENA, J., PINHO, H., SERRA, O., and NUNES, D., eds. *Salvador em crise*: desafios urbanos contemporâneos [online]. Salvador: EDUFBA, 2026, 367 p. ISBN: 978-65-5630-921-7. https://doi.org/10.7476/9786556309217.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribição 4.0.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimento 4.0.

Este livro reúne olhares atentos e comprometidos com uma cidade tão vibrante quanto complexa. Dando continuidade ao debate iniciado em *Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades*, este novo livro amplia a discussão sobre os impasses urbanos da capital baiana, buscando subsidiar o importante debate público que deve anteceder a revisão de seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Assim, busca contribuir para elucidar alguns dos vários problemas que constituem a crise urbana em que Salvador está imersa. Essa crise tem a ver com as forças que têm capitaneado o planejamento urbano e determinado os rumos da cidade. Com textos de pesquisadores e pesquisadoras de diversas áreas, o livro costura análises críticas sobre temas já consolidados, mas também sobre questões emergentes no campo do urbanismo e importantes para o avanço da política urbana. Mais do que uma leitura crítica da realidade, este livro é uma convocação à reflexão e à ação: que cidade estamos construindo e para quem?

SALVADOR
em crise
desafios urbanos
contemporâneos

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

REITOR
Paulo Cesar Miguez de Oliveira

VICE-REITOR
Penildon Silva Filho

EDUFBA

EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

DIRETORA
Susane Santos Barros

CONSELHO EDITORIAL

TITULARES
Angelo Szaniecki Perret Serpa
Caiuby Alves da Costa
Cleise Furtado Mendes
George Mascarenhas de Oliveira
Mônica de Oliveira Nunes de Torrenté
Mônica Neves Aguiar da Silva

SUPLENTES
José Amarante Santos Sobrinho
Lorene Pinto
Lúcia Matos
Lynn Alves
Paola Berenstein Jacques
Rafael Moreira Siqueira

fapesb
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia

GOVERNO DO ESTADO
BAHIA
SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

João Pena
Hortensia Pinho
Ordep Serra
Débora Nunes
Organizadores

SALVADOR
em crise
desafios urbanos contemporâneos

Salvador
Edufba
2026

2026, autores.
Direitos para esta edição cedidos à Edufba.
Feito o Depósito Legal.
Grafia atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990,
em vigor no Brasil desde 2009.

COORDENAÇÃO EDITORIAL
Cristovão Mascarenhas

COORDENAÇÃO GRÁFICA
Edson Nascimento Sales

COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO
Gabriela Nascimento

ASSISTENTE EDITORIAL
Aline Silva Santos

CAPA E PROJETO GRÁFICO
Cecylle Cavalcante do Amaral

REVISÃO
Aline Silva Santos

NORMALIZAÇÃO
Marcely Moreira Santos

IMAGEM DA CAPA
Rafael Aguiar, disponível em Pexels

Sistema Universitário de Bibliotecas – UFBA

Salvador em crise : desafios urbanos contemporâneos / João Pena... [et al.], organizadores. – Salvador : EDUFBA, 2026.
364 p. : il.

Contém biografia.
ISBN: 978-65-5630-921-7

1. Planejamento urbano – Salvador (BA). 2. Salvador (BA) - Desenvolvimento. 3. Política urbana – Salvador (BA). I. Pena, João.

CDU 711.4(813.8)

Elaborada por Selma Matos CRB-5: BA-1001

EDITORA AFILIADA À

ASOCIACION DE EDITORIALES UNIVERSITARIAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Associação Brasileira das Editoras Universitárias

EDITORA DA UFBA
Rua Barão de Jeremoabo, s/n – Campus de Ondina
40170-115 – Salvador, Bahia
Tel.: +55 71 3283-6164 | www.edufba.ufba.br | edufba@ufba.br

Sumário

PREFÁCIO

9 **Sem trégua e com esperança: lutamos por uma cidade melhor para todes**

João Pena
Débora Nunes

CAPÍTULO 1

25 **Salvador: funeral e festa, fraturas e ações-fio**

Ana Fernandes

CAPÍTULO 2

37 **Mobilização política e a construção de narrativa na disputa por hegemonia no espaço urbano de Salvador**

George Brito

CAPÍTULO 3

71 **A "boiada" que passou: alterações inconstitucionais no PDDU e na Louos de Salvador durante a pandemia**

Daniel Maciel Marques

CAPÍTULO 4

109 **Vulnerabilidade extrema e o valor da vida nas cidades em tempos pandêmicos**

Any Brito Leal Ivo

CAPÍTULO 5

143 **Salvador Escravista e as políticas de memória da escravidão numa cidade afro-atlântica**

Carlos da Silva Jr.

CAPÍTULO 6

177 **Prostituição e direito à cidade em Salvador: disputas e resistência no Centro Histórico**

João Pena
Gabriela Pinto de Moura
Fátima Medeiros

CAPÍTULO 7

207 **Planejando bairros em Salvador: experiências recentes e perspectivas**

Thais de Miranda Rebouças
Soraia Santos da Silva

CAPÍTULO 8

231 **Regulamentação de Zeis em Salvador e Athis: como avançar?**

Angela Maria Gordilho-Souza
Maria Teresa Gomes do Espírito Santo

CAPÍTULO 9

271 **Incentivos fiscais com endereço incerto: qual é o alcance popular do Programa Revitalizar no Centro Antigo de Salvador?**

Juliana Santos da Silva
Lysie dos Reis Oliveira

CAPÍTULO 10

305 **Podem as políticas da natureza fundamentar políticas ambientais? Reflexões sobre as paisagens de restinga de Itapuã, Salvador (BA)**

Marta Raquel da Silva Alves
Arina Borges Vital e Silva
Juna Borges Vital e Silva

CAPÍTULO 11

335 **O direito à paisagem em Salvador: o PDDU de 2016 e a necessidade de um plano de paisagem**

Pedro Andrade Coelho

357 SOBRE OS(AS) AUTORES(AS)

Préfacio

Sem trégua e com esperança

lutamos por uma cidade melhor para todes

João Pena
Débora Nunes

Este livro dá continuidade ao debate inaugurado em 2019, quando foi publicado o livro *Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades*, que reuniu textos analíticos sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador aprovado em 2016 (Gomes; Serra; Nunes, 2019). Nessa publicação, contou-se com a contribuição entusiasmada de profissionais com grande saber e experiência sobre o tema. Estes e estas examinaram detalhadamente amplos aspectos da vida cidadã em Salvador, envolvendo a questão urbana, social, política e econômica e desenvolveram os melhores argumentos e propostas para contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e planejamento da cidade, apontando caminhos para Salvador. Naquele contexto, as análises faziam um balanço dos avanços e retrocessos do PDDU vigente, denunciando a evidente orientação do referido plano aos interesses do capital privado (Pinho, 2019; Rebouças; Mourad, 2019), o que envolve, além dos resultados, o próprio processo de elaboração do plano. A despeito dos esforços empreendidos por movimentos sociais, universidades e outros agentes sociais para construir um PDDU que, de fato, refletisse os anseios da população e as reais necessidades urbanas de Salvador, o que temos é um plano que pavimenta o caminho para que o setor imobiliário continue expandindo sua atuação de maneira feroz no tecido urbano de uma cidade já tão castigada pela desigualdade social e pela aridez que caracteriza as recentes intervenções urbanas. Trata-se do que Antônio Heliodorio Sampaio (2015) chamou de "era do não planejamento", que se atém a atender aos interesses do mercado em vez das muitas e urgentes demandas sociais.

O PDDU de 2016 estabeleceu que sua revisão deveria acontecer em até 8 anos, o que significa que até o ano de 2024 a cidade deveria fazê-lo. Então, se no livro anterior foi feita uma análise do PDDU de 2016, este livro se propõe a prosseguir com o debate trazendo à cena temáticas urgentes e incontornáveis para a reflexão de que cidade queremos para os próximos anos. A revisão do PDDU deve ser precedida de um amplo debate, com a participação efetiva dos mais diversos agentes sociais, mas, como apontado anteriormente (Nunes; Teixeira, 2019), esta não é uma tarefa fácil não só em Salvador, mas em nossa sociedade de modo geral. Apesar de algumas experiências exitosas em cidades brasileiras, a participação social é, ainda, um grande desafio. A efetiva participação social no planejamento e gestão urbanos requer a superação do que Ermínia Maricato (2011, p. 45) chamou de "analfabetismo urbanístico", ou seja, é preciso "[...] elucidar a estratégia das forças selvagens que

fazem do solo urbano e dos orçamentos públicos pasto para seus interesses". Como a autora aponta, é necessário um conjunto de ações educativas, o que obviamente se daria em um período longo de tempo no sentido de formar cidadãos conscientes da complexidade das questões urbanas para que não fiquem reféns de um técnico para a "tradução" dos termos e jargões urbanísticos e jurídicos que permeiam o PDDU (Pena, 2019).

Os últimos anos foram cruéis. Após o golpe parlamentar de 2016, o cenário político nacional piorou ano a ano até o reencontro com a democracia em 2023. Vivemos 4 anos de um governo autoritário (2018-2022), sem qualquer compromisso com a democracia, com a melhoria da qualidade de vida dos brasileiros, com o meio ambiente e outras importantes dimensões sociais. O ambiente político nacional impacta diretamente no nível local, uma vez que leis e políticas públicas nacionais orientam a gestão municipal. Além de outros retrocessos, os conselhos sociais foram extintos, incluindo-se o Conselho das Cidades, que só agora se recompõe. Com isso, tínhamos perdido uma importante instância de participação social para o controle da implementação do PDDU e das ações da administração pública. Nos últimos anos, vimos ocorrer em Salvador toda sorte de arbitrariedades: alteração de leis sem discussão pública, implantação autoritária de intervenções urbanas equivocadas e questionadas pela população, o abandono de importantes equipamentos urbanos (como a desativação do trem do Subúrbio, o qual cumpria um papel importante nesta área), entre outros. O já delicado controle social da gestão pública foi ainda agravado pelas restrições impostas pela crise sanitária da pandemia de covid-19. Esta, declarada oficialmente no Brasil em março de 2020, representou um desafio mundial e foi particularmente cruel com a população brasileira, já que perdemos mais de 700 mil de nossos conterrâneos e conterrâneas. Diferentemente do que diziam alguns, o coronavírus não atingiu a todos de maneira igual.

As enormes desigualdades sociais já existentes agudizaram o impacto da pandemia de covid-19, sobretudo nas periferias urbanas, habitadas majoritariamente por pessoas negras e pobres. Enquanto muitos puderam fazer o necessário isolamento social, outros tantos tiveram que se arriscar para combater o vírus, como os(as) profissionais de saúde, mas também aquelas pessoas que desempenharam outras atividades importantes para manter a cidade "funcionando", muitas delas precárias, mal remuneradas e sem qualquer garantia de direitos. A pandemia descortinou aquilo que já era sabido,

mas que, do alto de seu privilégio e apartamentos luxuosos, muitos preferiam – e continuam querendo – ignorar. É preciso empreender esforços para dotar as periferias de infraestrutura e serviços urbanos, pois ainda hoje há bairros em Salvador que carecem do básico. É o caso de Cassange, cuja população é composta por 86% de pessoas autodeclaradas negras, onde 52% dos domicílios não têm a acesso à água encanada e 62% não contam com esgotamento sanitário[1]. Esses são dados absolutamente alarmantes e revelam a negligência do poder público com a população negra de Salvador, uma questão que precisa ser superada no novo plano diretor da cidade.

Articulando a escala local e a mundial, a crise ambiental que vivemos precisa ser tratada com a importância que este problema merece. Estamos vivendo um momento decisivo para a humanidade, pois nosso futuro depende de nossas decisões de hoje. As Conferências do Clima têm-se mostrado insuficientes para a adoção de medidas para frear a destruição do nosso planeta. Este já é um problema do presente, as mudanças climáticas já são uma realidade, como evidencia o calor inimaginável de 2023 e outros tantos eventos climáticos inéditos. Apesar disso, o que Salvador tem feito vai na contramão das necessárias medidas para garantir a qualidade do meio ambiente urbano. Tamponamento de rios, supressão de áreas verdes, aumento da impermeabilização do solo etc. têm sido realizados na capital baiana. Apesar do discurso de uma suposta modernização, essas intervenções nada têm de novo. São medidas ultrapassadas e já abandonadas em países do Norte Global que, ao contrário, têm investido na reversão dessas obras, buscando uma conciliação com a natureza, ao menos pontualmente. Exemplo disso foi a implantação em Salvador de parte do sistema de Bus Rapid Transit (BRT) na Avenida Antônio Carlos Magalhães, resultando, entre outras coisas, na supressão de árvores, no tamponamento do rio e no aumento da impermeabilidade numa área onde alagamentos são frequentes. Aliado a isso, parques públicos sofrem o abandono do poder público e a pressão do mercado imobiliário, a ameaçada orla de Salvador pelo aumento do nível do mar não tem planejamento para enfrentá-lo, a água de uma cidade onde chove bastante continua escoando pela sarjeta enquanto ela se abastece com água do semiárido, entre outras tantas iniquidades ecológicas.

1 Ver dados disponíveis no *site* do Observatório de Bairros Salvador (observaSSA): https://observatoriobairrossalvador.ufba.br/bairros/cassange.

Além de temas já tradicionais e importantes como habitação, planejamento urbano e instrumentos de política urbana, este livro abre espaço para questões que, embora antigas, só agora têm ganhado corpo no debate sobre a cidade. A discussão sobre as questões étnico-raciais, por exemplo, é uma tarefa que não podemos mais adiar. Embora essa discussão não seja uma novidade no país – que conta com intelectuais negros e negras de grande reconhecimento –, quando se trata do campo do urbanismo, não se pode dizer o mesmo. Embora urgente, o assunto ainda é pouco abordado seja na academia, seja nos espaços de tomada de decisão sobre a cidade. O país tem uma dívida histórica com as populações negra e indígena que, apesar de sua importância para o desenvolvimento do Brasil, têm sido alijadas de variadas maneiras. Na cidade, isso se evidencia na proliferação de ocupações informais, na precariedade habitacional das periferias, na imobilidade urbana e baixa qualidade do transporte público, na violência urbana que castiga os moradores de favelas – violência esta muitas vezes perpetrada pelo Estado –, na ausência de equipamentos culturais – como ocorre em Salvador, onde há uma concentração na área central e bairros brancos –, entre tantos outros problemas enfrentados diariamente pela massa de trabalhadores e trabalhadoras que fazem a cidade funcionar. Para enfrentarmos esses problemas, precisamos, antes, reconhecer a sua causa. Numa sociedade complexa como a nossa, também o são nossas cidades, mas não dá mais para negar que o racismo tem um papel central na produção das desigualdades que caracterizam uma cidade como Salvador. Desse modo, esse enfrentamento precisa ser feito também pelas políticas urbanas, pois estas incidem diretamente no território e podem ser decisivas para minimizar ou agravar inequidades sociais e raciais.

Além das questões raciais, também precisamos refletir como questões de gênero e sexualidade têm configurado o espaço urbano soteropolitano. Por quem e para quem a cidade é produzida? É claro que todos e todas nós produzimos cidade, mas a pergunta é: quem toma as decisões do que, quando, onde e como fazer? Infelizmente os espaços de poder e tomada de decisão ainda são majoritariamente ocupados por homens brancos e ricos. O impacto disto se vê, por exemplo, na morfologia urbana de Salvador com ruas com pouca ou sem fachada ativa, colocando em risco mulheres que precisam circular para desempenhar suas atividades cotidianas. Quando pensamos na intersecção entre raça e gênero, tudo fica ainda mais complicado. Diariamente mulheres saem do Subúrbio Ferroviário, de Cajazeiras e outros bairros distantes para

trabalhar em bairros centrais, fazendo longos trajetos num transporte público caro e precário e, ademais, tendo que dar conta das atividades de cuidado de sua família. Quando se trata de sujeitos e corpos dissidentes, o que se tem visto na práxis urbanística é a sua eliminação do espaço urbano. Além disso, há recentes episódios de ataques a espaços de frequência LGBTQIAPN+[2] em Salvador[3], os quais precisam resistir à homofobia para se manter em funcionamento. Ao observar esses problemas, fica a pergunta: qual é o lugar dos negros e negras, das mulheres, de pessoas LGBTQIAPN+, de trabalhadoras sexuais e de outras minorias sociais no planejamento urbano de Salvador?

Ao trazer esses temas para o debate público, este livro reflete nosso compromisso com a cidade e seu povo e o desejo de abrir um espaço para estudiosos e estudiosas da nossa cidade, particularmente aos mais jovens, que continuam, com decisão inabalável, a seguir os passos de quem veio antes. Essa nova geração de profissionais que têm a cidade como objeto de trabalho segue os passos de quem os precedeu, dedicando-se, sem desalento, a contribuir na busca de uma vida melhor para a população soteropolitana, para a preservação e cuidados com seu meio ambiente natural e construído, assim como para o aperfeiçoamento de sua dinâmica econômica e cultural, visando a igualdade de acesso ao bem viver. Além de dar espaço aos novos e importantes temas, aqui temos urbanistas veteranos, com décadas de serviços prestados à cidade, bem como a nova geração, destacando-se urbanistas oriundos(as) do curso de Urbanismo da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), trincheira que amadurece intelectualmente e se junta à respeitável produção da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e a tantas outras fontes de saber e luta pela cidade.

Abrindo as discussões deste livro, o capítulo 1, "Salvador: funeral e festa, fraturas e ações-fio", escrito por Ana Fernandes, traz reflexões fundamentais acerca dos processos contemporâneos de produção da cidade. Inspirada nos escritos de Jorge Amado e ancorada por outros importantes autores da questão urbana, a autora faz uma crítica contundente à forma de gestão

2 Lésbicas, *Gays*, Bissexuais, Transexuais/Travestis/Transgênero, *Queer*, Intersexo, Assexuais/Arromânticas/Agênero, Pansexuais/Polissexuais/Panromânticas, Não Binárias e mais.

3 Ver reportagem da revista *Veja* disponível em: https://veja.abril.com.br/coluna/bahia/ataques-a-bar-lgbt-evidenciam-questao-da-homofobia- em-salvador.

pública atual, que desconsidera as complexidades e particularidades dos territórios, empregando, ainda hoje, a tábula rasa que caracterizou o urbanismo moderno de outrora. Ela aponta que os projetos urbanos em andamento na cidade são marcados pelo caráter autoritário de sua proposição, sem uma construção coletiva; pelo direcionamento feito para e pelo setor privado, para quem o interesse é sempre auferir lucros, sobretudo com a figura das Parcerias Público-Privadas (PPP); pela captura dos espaços legislativos, portanto, pelo enfraquecimento da democracia representativa no processo de negociação e disputa pelos caminhos da cidade; pelos projetos urbanos que provocam ainda mais fraturas na cidade tanto material quanto socialmente, como o monotrilho no Subúrbio Ferroviário; e pela falta de transparência, apesar da existência de uma lei que garanta o acesso aos dados públicos. Apesar disso, nem tudo é hegemonia. A autora traz a ideia de ações-fio para tratar dos movimentos de resistência e de contra-proposição à cidade hegemônica que, calcados na solidariedade e no espírito de coletividade, produzem espaços de esperança na cidade. A autora conclui clamando a todos e todas pela ampliação e fortalecimento das ações-fio, no sentido de reconstruirmos formas democráticas de atuação política.

A disputa pela questão urbana na mídia soteropolitana é discutida por George Brito no capítulo 2, intitulado "Mobilização política e a construção de narrativa na disputa por hegemonia no espaço urbano de Salvador". O autor concentra sua análise no período entre 2007 e 2016, compreendendo os PDDUs aprovados em 2008 e em 2016. Para ele, o papel da imprensa, especificamente do jornal *A Tarde*, foco da análise, foi importante no sentido de levar ao grande público aspectos relevantes em ambos os planos. Entretanto, como o autor demonstra, a atuação do referido jornal mudou sobremaneira entre 2008 e 2012, deixando de pautar o planejamento urbano e a aprovação do PDDU numa perspectiva crítica e combativa, como em 2007, passando a adotar um jornalismo declaratório em 2016. O autor aponta que o debate sobre o PDDU contava com agentes que se alinhavam em duas frentes distintas: a "aliança imobiliária" e a "aliança verde". Se em 2007 o *A Tarde* enfileirava-se junto à "aliança verde" com duras críticas ao processo de elaboração do plano, em 2016, após uma crise financeira que atingiu a empresa em razão da baixa de anunciantes do mercado imobiliário, o jornal demonstrou evidente recuo em benefício da "aliança imobiliária", que passou a ter mais espaço para propagar os "bons tempos a chegar com o novo PDDU". O autor

apresenta um pouco dos bastidores do jornal nesse período, incluindo greve e demissão de jornalistas, também como resultados da postura adotada pela empresa, que deixou de pautar de forma crítica e mais aprofundada questões incômodas para o setor imobiliário, porém fundamentais numa perspectiva democrática para a tomada de decisões, como deve ser a aprovação do PDDU, em nome do aumento de receitas e da sustentabilidade financeira da empresa. O autor demonstra, portanto, como a disputa pelo espaço urbano se dá, sobretudo nos dias de hoje, a partir da agência dos meios de comunicação e seus interesses políticos e econômicos.

Dando continuidade ao debate, o capítulo 3, escrito por Daniel Maciel Marques, denuncia a aprovação de leis inconstitucionais durante a pandemia de covid-19. Sob o título "A 'boiada' que passou: alterações inconstitucionais no PDDU e na Louos de Salvador durante a pandemia", o capítulo discute a aprovação de pelo menos seis leis durante a pandemia que alteram o PDDU e a Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (Louos) de Salvador, o que ocorreu sem observar o que é estabelecido pela constituição do estado da Bahia no tocante à política urbana. O autor argumenta que as alterações não foram precedidas dos necessários estudos técnicos, tampouco houve participação social, ferindo a constituição do estado da Bahia, mas também leis federais que disciplinam sobre a política urbana. O autor mostra como alterações no zoneamento, a redução de áreas verdes, a flexibilização de parâmetros urbanísticos em áreas ambientalmente sensíveis, entre outros absurdos, foram enxertados em leis que, em princípio, teriam outro foco. Para o autor, a aprovação dessas leis é um exemplo do patrimonialismo que, infelizmente, caracteriza a política brasileira. A flexibilização dos parâmetros urbanísticos são um flagrante benefício ao mercado imobiliário e turístico que poderão fazer uso do capital ambiental (que se destrói a cada dia) para elevar o valor de seus empreendimentos. Isto acontece em detrimento daquelas comunidades tradicionais que, agora, sofrem inúmeras restrições no exercício de atividades que outrora garantiam sua subsistência ou tão simplesmente para circular em áreas que deveriam ter livre acesso, como as praias. Contudo, houve oposição da sociedade civil que, com a atuação do Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA), pode eventualmente lograr uma reversão da situação, pelo menos em termos legais. A "boiada" urbanística que passou, como demonstra o autor, assim como na esfera federal, tem apenas uma face: a do capital.

Dando continuidade à discussão sobre os impactos da pandemia, no capítulo 4, intitulado "Vulnerabilidade extrema e o valor da vida nas cidades em tempos pandêmicos", Any Brito Leal Ivo apresenta dados e reflexões sobre a pandemia de covid-19 nas cidades, especialmente em Salvador, evidenciando os impactos do coronavírus em uma cidade com tanta desigualdade como a capital baiana. Mostrando que o vírus não é democrático, a autora traz dados que demonstram que a taxa de mortalidade por covid-19 é mais alta entre negros e, em termos espaciais, em bairros periféricos. A autora afirma que o maior número de mortes se concentra nos bairros desprovidos de infraestrutura, com maior precariedade e pobreza. Obviamente, a ausência ou precariedade de infraestrutura urbana já era um problema, mas com a pandemia isto potencializou o risco a que a população estava submetida. A autora destaca a condução irresponsável da pandemia feita pelo governo federal, em outras palavras, o projeto necropolítico capitaneado pelo ex-presidente da república que estimulava aglomerações, demorou para comprar vacinas, teve postura negacionista, entre outras atitudes que contribuíram para o agravamento da crise. Apesar das dificuldades, a autora aponta ações de solidariedade que deram algum suporte àqueles mais vulnerabilizados, sobretudo pela incapacidade do Estado de responder a todas as demandas. Durante a pandemia, argumenta a autora, também houve tratamento distinto por parte da polícia entre bairros nobres e periféricos, nestes últimos com repressão a festas e a truculência de sempre. A pandemia impôs mudanças às cidades, sejam aquelas urgentes, como a criação de hospitais de campanha, sejam as que devem ocorrer em médio e longo prazo. O que se evidencia, portanto, é que a qualidade do ambiente construído, seja a casa ou a cidade, é fundamental para a própria garantia da vida.

O capítulo 5, "Salvador escravista e as políticas de memória da escravidão numa cidade afro-atlântica", de Carlos da Silva Jr., aborda uma questão urgente que ganhou espaço em 2020, após o assassinato de mais um homem negro nos EUA por um policial branco. A discussão centra-se na "memória pública da escravidão" refletida na cidade de Salvador com estátuas e monumentos, nomes de ruas e de praças em homenagem a escravistas, mas sem um reconhecimento dos horrores da escravidão, cujas consequências são vividas até hoje pelo povo negro. Nesse contexto, pesquisadores de universidades públicas baianas criaram o projeto Salvador Escravista, que discute a memória da escravidão, sua materialização no espaço público de Salvador – que foi o

segundo maior porto de desembarque de africanos escravizados –, e a invisibilização, por exemplo, de sujeitos que lutaram contra a escravidão e pela liberdade do povo negro. O autor discorre sobre diversos lugares na cidade que tiveram importância para o empreendimento da escravidão, muitos deles ainda hoje de pé e que são cartões postais da cidade, como o Elevador Lacerda, mas sobre os quais não há qualquer informativo para turistas e moradores da cidade sobre o papel histórico dessas áreas. De igual forma, não há marcadores nos locais onde ocorreram lutas e acontecimentos importantes protagonizados por escravizados que lutaram contra a escravidão. Entretanto, lugares de destaque na cidade foram destinados aos agentes coloniais e do tráfico negreiro, pois, como afirma o autor, não só suas "atividades negreiras" caíram no esquecimento, como também sua memória está em grande medida ligada a ações caritativas, religiosas e de importância política. Esse capítulo revela uma "geografia da memória da escravidão" que nos ajuda a entender, ainda hoje, a forma desigual como o poder público trata distintos bairros e grupos sociorraciais da cidade.

Ampliando a discussão de temas emergentes no campo do urbanismo, o capítulo 6, "Prostituição e direito à cidade em Salvador: disputas e resistência no Centro Histórico", de autoria de João Pena, Gabriela Pinto de Moura e Fátima Medeiros, lança luz sobre as transformações ocorridas no Centro Histórico da cidade, sobretudo a partir dos anos 1990, e os impactos sofridos pela população e trabalhadores locais. O texto tem como fio condutor a trajetória de Fátima Medeiros enquanto trabalhadora sexual e coordenadora da Associação das Prostitutas da Bahia (Aprosba), que viveu de perto as mudanças nas principais áreas de prostituição, sobretudo em virtude do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador, realizado pelo governo do estado da Bahia. De principal atividade econômica nos anos 1960 na área, a prostituição passou a ser considerada o problema central a ser resolvido com os projetos de recuperação do Pelourinho visando impulsionar o turismo, atrair investimentos privados e promover uma nova gestão pública da área.

Os autores apontam que esse tipo de iniciativa estava ligado à valorização do patrimônio, à especulação do solo urbano e à criação de "imagens marca" nos contextos nacional e internacional. Diretamente impactadas pelo programa de recuperação, as trabalhadoras sexuais do Centro Histórico se organizaram enquanto movimento social para reivindicar sua permanência na área, então fundaram a Aprosba. A partir de então, a Aprosba passou a atuar tanto

local quanto nacionalmente pelos direitos das trabalhadoras sexuais. O texto também discute questões recentes no Centro Histórico, como a instalação de hotéis de luxo e a demolição de antigos bordéis, o que suscitou a realização da exposição Mulher-Dama, pautando a presença das trabalhadoras sexuais na área. Por fim, os autores abordam os impactos da pandemia de covid-19 na cidade e na vida das trabalhadoras sexuais.

Na sequência, o capítulo 7 traz uma discussão sobre o planejamento intraurbano, mais precisamente na escala do bairro. Intitulado "Planejando bairros em Salvador: experiências recentes e perspectivas" e assinado por Thais de Miranda Rebouças e Soraia Santos da Silva, esse capítulo analisa oito planos de bairro em Salvador, elaborados em épocas distintas e conduzidos por diferentes agentes. Embora a elaboração de planos de bairro não seja algo novo no âmbito do planejamento urbano no Brasil e, mais precisamente, em Salvador, após um hiato de décadas, o planejamento na escala do bairro passou a ganhar a atenção da prefeitura de Salvador, de universidades e de movimentos sociais. As autoras apontam que, a despeito da influência das empresas imobiliárias nas definições do planejamento urbano da capital baiana, é possível identificar importantes avanços em questões específicas, como a questão habitacional, a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) e a previsão da elaboração de planos de bairro. Dos oito planos analisados, cinco foram elaborados por universidades localizadas em Salvador e apenas três foram conduzidos diretamente pela prefeitura de Salvador. Em algumas dessas experiências, a proposta de elaborar planos de bairro partiu dos próprios moradores, cujos bairros enfrentavam situações delicadas que poderiam resultar em remoções, gentrificação e outros efeitos negativos de grandes projetos urbanos propostos para as localidades. As autoras argumentam, pois, que o plano de bairro não é apenas um instrumento técnico para definir diretrizes, projetos e intervenções a serem realizadas na escala do bairro, é também um instrumento político de disputa pelo espaço urbano, de reivindicações, resistência e luta dos moradores pelo direito à cidade.

Na esteira desse debate, no capítulo 8, "Regulamentação de Zeis em Salvador e ATHIS: como avançar?", Angela Maria Gordilho-Souza e Maria Teresa do Espírito Santo avançam no debate articulando plano de bairro, Zeis, habitação social e Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS). As autoras fazem um panorama histórico das Zeis no Brasil, apresentando as experiências pioneiras em Salvador e outras cidades, argumentando que

esse instrumento, previsto pelo Estatuto da Cidade, se efetivamente implementado, pode contribuir para a melhoria das condições de áreas periféricas, que apresentam vulnerabilidade socioeconômica e precariedade de infraestrutura urbana. Infelizmente, a despeito das experiências acumuladas, pouco se tem avançado, uma vez que, como apontam as autoras, na última década é evidente a priorização dos interesses especulativos em detrimento do ideário da Reforma Urbana que inspirou o Estatuto da Cidade. Mesmo no tocante à habitação, os programas têm focado mais na construção de novas unidades em áreas cada vez mais distantes, como o Programa Minha Casa Minha Vida, em vez de investir em áreas densamente ocupadas para a melhoria do ambiente construído. As autoras apresentam três experiências que consistiram na elaboração de planos de bairro em Zeis na capital baiana ainda na década de 2000, mas a descontinuidade das políticas e a falta de recursos, entre outros fatores, foram entraves para ampliação para outros bairros. As autoras argumentam que o plano de bairro constitui um instrumento importante para a regulamentação das Zeis, mas o avanço nessa questão requer uma participação efetiva da comunidade, um alinhamento das instâncias governamentais em relação aos projetos e investimentos no tecido urbano, a disponibilidade de profissionais para assistência técnica qualificada e, para viabilizá-la, a criação de um sistema de financiamento público para esse serviço. O caminho, portanto, para sanar os graves problemas existentes nessas áreas é estimular projetos participativos, educativos, em que haja a interação entre comunidade, profissionais, universidades, poder público, entre outros agentes, para a construção coletiva de uma cidade mais justa e inclusiva.

Na interface das políticas urbana e tributária, Juliana Santos da Silva e Lysie dos Reis Oliveira trazem questões importantes sobre o patrimônio material no Centro Antigo. O capítulo 9, intitulado "Incentivos fiscais com endereço incerto: qual é o alcance popular do Programa Revitalizar no Centro Antigo de Salvador?", apresenta um programa que visa a "revitalização" de edificações no Centro Antigo por meio de ações de fomento, como o desconto de 50% no valor do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) de imóveis que passarem por intervenções. O Programa Revitalizar se insere num conjunto de outros programas e planos (PDDU, Louos, Salvador 360) empreendidos pela gestão municipal desde meados da última década. A partir da análise dos dados do referido programa, as autoras apontam a insuficiência de informações sobre os imóveis em relação, por exemplo, ao que é estabelecido

pelo PDDU e Louos – o que pode acarretar irregularidades –, e questionam se essas lacunas seriam parte das estratégias não ditas do programa. Além disso, o Programa Revitalizar tem beneficiado, sobretudo, empreendimentos dos setores de hotelaria e cultura, que dispõem de recursos materiais para arcar com as intervenções de acordo com as normas dos órgãos de preservação patrimonial. Aqueles que não possuem recursos financeiros suficientes, ou seja, muitos moradores do Centro Antigo, têm ficado à margem desse programa. As autoras, então, questionam a pertinência de um programa que não inclui efetivamente os moradores e apontam que o mesmo favorece a lógica do capital privado, que muito interesse tem na área.

O capítulo 10 dá continuidade ao debate trazendo a questão ambiental ao discutir uma área sensível e importante da cidade. Sob o título "Podem as políticas da natureza fundamentar políticas ambientais? Reflexões sobre as paisagens de restinga de Itapuã, Salvador (BA)", este capítulo, escrito por Marta Raquel da Silva Alves, Arina Borges Vital e Silva e Juna Borges Vital e Silva, faz críticas à forma como seres humanos se relacionam com a natureza. As autoras traçam um breve histórico do antropoceno, assim como da preocupação com os impactos das ações humanas na natureza e a possibilidade de escassez de recursos naturais. As autoras questionam a criação de áreas de proteção que restringem usos tradicionais, que retiram desses territórios quem os mantém vivos para a criação de espaços supostamente intocados. Ao discutir o Abaeté, no bairro de Itapuã, as autoras apontam a importância das dunas e da lagoa aí existentes para a medicina, para fins espirituais e religiosos, para alimentação etc. Ainda, afirmam que, a despeito da criação da Área de Proteção Ambiental (APA) Lagoas e Dunas do Abaeté, a área foi reduzida em função dos interesses da especulação imobiliária. É preciso, defendem as autoras, superar o viés utilitarista com que olhamos para a natureza e compreender que somos parte dela, "em busca de (re)aprender a viver laços de comunalidade e generosidade".

Encerrando o debate, no capítulo 11, "O direito à paisagem em Salvador: o PDDU de 2016 e a necessidade de um plano de paisagem", Pedro Andrade Coelho aborda a necessidade de proteger espaços vazios urbanos, incluindo-os no planejamento como elementos importantes para a paisagem urbana. Embora ainda pouco discutido, o direito à paisagem foi recepcionado pelo PDDU de 2016, mas apenas de modo formal, pois, como afirma o autor, na perspectiva prática a paisagem é negligenciada, uma vez que o planejamento

está a serviço de interesses privados ou pouco comprometidos com a cidade. Além disso, o autor cita lugares com belezas naturais que têm sido sacrificados em nome da expansão urbana, de projetos viários e também da ocupação informal, esta última sendo uma consequência da desigualdade social histórica que marca a nossa sociedade. O autor argumenta ser imperiosa a elaboração de um plano de paisagem que possa dar conta da complexidade das variadas paisagens tão desiguais que caracterizam a cidade, que possa promover qualidade de vida e do ambiente construído, sobretudo para a população que tem sido negligenciada pelo Estado e pelo planejamento urbano. Além da proteção de espaços verdes, o plano de paisagem, afirma o autor, também deve ter um papel importante no desenvolvimento territorial e social, contribuindo também para aumentar a atratividade da cidade no âmbito turístico. Por fim, o autor elenca algumas diretrizes para a elaboração de um plano de paisagem, obviamente com participação popular, e defende que o mesmo pode ser um instrumento para a resolução de problemas ambientais existentes na capital baiana.

Este livro vem para dizer aos dirigentes da cidade de Salvador: não esmoreceremos diante das dificuldades; continuaremos a denunciar os interesses mesquinhos que orientam as macro decisões do governo e parlamento municipais; continuaremos a mostrar caminhos para uma Salvador melhor e mais justa que supere o modelo ainda escravista, patriarcal e elitista de gestão da cidade. Fiquem atentos aqueles e aquelas que sustentam esse estado de coisas: este livro oferece espaço para reflexões e propostas que irão, certamente, ajudar a formar a geração de profissionais e militantes do futuro, aqueles que nos seguirão na mesma esperança e dedicação para construir melhores dias.

Referências

MARICATO, Erminia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

NUNES, Débora; TEIXEIRA, Marina. Entre a pedagogia e a burocracia: notas sobre a (não) participação popular e a impossibilidade de controle social no Plano Salvador 500. *In*: GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora (org.). *Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*: construindo novas possibilidades. Salvador: Edufba, 2019. p. 109-154.

PENA, João Soares. Urbanismo, linguagem e poder. *Minha Cidade*, São Paulo, v. 20, n. 233.03, 2019. Não paginado. Disponível em: https://vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/20.233/7572. Acesso em: 11 nov. 2023.

PINHO, Hortensia Gomes. PDDU de Salvador e a apropriação empresarial da cidade. *In*: GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora (org.). *Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*: construindo novas possibilidades. Salvador: Edufba, 2019. p. 155-198.

PINHO, Hortênsia Gomes; SERRA, Ordep; NUNES, Débora (org.). *Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*: construindo novas possibilidades. Salvador: Edufba, 2019.

REBOUÇAS, Thaís; MOURAD, Laila Nazem. Operações urbanas consorciadas e a manifestação de interesse privado em Salvador: o regramento da cidade de exceção. *In*: GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora (org.). *Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*: construindo novas possibilidades. Salvador: Edufba, 2019. p. 231-255.

SAMPAIO, Antonio Heliodorio Lima. Post Scriptum: a era do não planejamento, na cidade do PDDU mutante. *In*: SAMPAIO, Antonio Heliodorio Lima. *Formas Urbanas*: cidade real e cidade ideal: contribuição ao estudo urbanístico de salvador. 2. ed. Salvador: Quarteto Editora, 2015. p. 337-392.

Capítulo 1

Salvador

funeral e festa[1], fraturas e ações-fio[2]

Ana Fernandes

1 Título inspirado no livro de Jorge Amado, *Bahia de Todos os Santos: guia das ruas e dos mistérios da cidade do Salvador* (1945). Texto escrito em julho de 2022, marcado, portanto, pela conjuntura e circunstâncias de então.

2 As ações-fio aqui sugeridas inspiram-se nos gestos-fio de Ana Clara Torres Ribeiro (2005)

Salvador é uma cidade de encantos e de encontros, povoada por pessoas de imaginários férteis e solidários. Mas Jorge Amado, já em 1945, em seu livro *Bahia de Todos os Santos: guia das ruas e dos mistérios da cidade do Salvador*, nos advertia: "Este é bem um estranho guia, moça [...] Porque assim é a Bahia, mistura de beleza e sofrimento, de fartura e fome, de risos álacres e de lágrimas doloridas [...] Vem, a Bahia te espera. É uma festa e é também um funeral" (Amado, 1945, p. 17-18).

Quase 80 anos depois do livro de Amado, o que dizer de uma cidade que, junto com sua população, vem sendo tão violentada em tantas dimensões?

A mais explícita é a da morte violenta. Não deixa de surpreender que a Bahia seja o estado do Brasil com maior número absoluto de homicídios em 2019, 72% acima do apresentado pelo Rio de Janeiro, estado sempre estigmatizado por sua violência. Também são negativamente expressivos os números apresentados pela Bahia para a faixa etária entre 15 e 29 anos. Salvador não escapa à regra, apresentando altas cifras tanto para os homicídios de modo geral quanto para os da faixa entre 15 e 29 anos[3].

Segundo o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) ([2020])[4], entre 2016 e 2019, a taxa média de homicídios de crianças e adolescentes (faixa entre 10 e 19 anos) em Salvador aumentou 54,2%, chegando a 85,5 por 100 mil habitantes em 2019. Há de se notar que existem territórios na cidade que concentram esses dramas, com números absolutos de mortes por 100 mil habitantes superiores aos 85,5 apresentados por Salvador. Assim, 138,9, 123,6 e 99,2 são os resultados apresentados, respectivamente, pelas Prefeituras Bairro de São Caetano/Liberdade, do Subúrbio/Ilhas e de Cajazeiras para homicídios de crianças e adolescentes em 2019. Nisso se incluem ainda as assustadoras taxas referentes a homicídios de crianças e de adolescentes negros, que cresceram 46% em Salvador em apenas quatro anos. É aterradora essa realidade.

3 IPEA. Atlas da Violência. Ver: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/.

4 UNICEF. O mapa dos homicídios de adolescentes em Salvador. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/relatorios/plataforma-dos-centros-urbanos-2017-2020/mapa-homicidios-adolescentes-salvador.

Fraturas

Se adentrarmos mais especificamente o espaço da cidade, sua construção e projetos, podemos ver também o processo de evisceração ao qual ela está crescentemente submetida pelos dois governos, o estadual e o municipal. Se aqui não menciono o federal, é porque ele destruiu a política urbana nacional no país. Mais uma, dentre tantas mortes...

Para os projetos em andamento, o território e suas particularidades, delicadezas e sociabilidades não fazem parte das variáveis a serem consideradas para os processos de decisão. É a tabula rasa em operação no delineamento e na execução da política pública urbana para Salvador.

No mais das vezes, trata-se de projetos de infraestrutura urbana ou de busca de rentabilização do patrimônio público. Para o primeiro grupo, podemos mencionar os projetos da ponte de Itaparica, do monotrilho, do BRT. Para o segundo, expulsão de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) quando em confronto com projetos privados potencialmente lucrativos e privatização de terrenos e imóveis públicos.

Certas afinidades e elementos em comum podem ser identificados na ação implementada pelos atuais dois governos, estadual (2019-2022) e municipal (2021-2024) – apesar de distintos em termos partidários e, em princípio, em oposição – na implementação de grandes projetos de intervenção[5].

1. *Verticalidade da ação*: reforço do caráter autoritário dos governos, com menosprezo pela construção social coletiva, cujos sentidos são por eles politicamente deslegitimados ou arrefecidos, fragilizando muitas das institucionalidades existentes. No mais das vezes, o debate público é entendido como problema e impedimento para a consecução de investimentos. A celeridade requerida para o processo de decisão torna-se, nesse caso, impeditiva para a ação dos conselhos, muitos deles abandonados, cooptados ou burocratizados, além de mudanças significativas em sua composição e atribuições.

5 Importa lembrar que esse modo de governar vem se acentuando desde a primeira década dos anos 2000. Um marco importante é 2010, momento em que o projeto Salvador Capital Mundial foi celebrado pelos dois governos, seguindo-se os mesmos grupos políticos na prefeitura (Democratas, desde 2013) e no estado da Bahia (Partido dos Trabalhadores, desde 2006).

2. *Instrumentos de governança moldados para a ação privada*: a partir da lei de Concessões de 1995, o Brasil regulamenta a lei da Parcerias Público-Privadas (PPPs), em 2004[6], que altera de modo significativo o processo de decisão para projetos por ela definidos[7]. Embora, para a licitação do projeto, a minuta do edital e o contrato devam ser submetidos à consulta pública através da imprensa e de meios eletrônicos, com 30 dias para recebimento de sugestões, não há necessidade de audiência pública para sua aprovação, embora os impactos sobre o território das cidades sejam, em geral, significativos.

Há, portanto, não apenas dissociação, mas dissonância entre os instrumentos de regulação previstos para legitimar as PPPs e aqueles previstos pelo Estatuto da Cidade, abrindo espaços enormes para a condução coercitiva de projetos de transformação urbana. Assim, para além de um Estado que teria ficado refém de lógicas privadas, o que se observa agora é que cada vez mais ele atua abertamente em convergência com essas lógicas, aproximando-se perigosamente do Estado-empresa. Ou seja, atua em oposição – e mesmo em combate – à pauta progressista (embora limitada) da reforma urbana, suas formas de regulação e seus instrumentos operativos, com recuo significativo dos procedimentos democráticos[8].

3. *Captura dos espaços legislativos*: o papel público e republicano do debate de ideias no parlamento, estadual ou municipal, parece em franco declínio. Assistir a uma de suas sessões plenárias mostra o quão protocolares são as falas: o plenário quase sempre em polvorosa, sem nenhuma atenção ao que está sendo falado, deixando parecer que se trata apenas de oportunidades para marcar posições que serão gravadas e levadas para as bases eleitorais como peças de propaganda.

---

6 Lei nº 11.79/2004, que "Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública".

7 Pensando para um período mais largo de tempo, Boyer (2018, p. 13-15) afirma que "l'internationalisation déstabilise et recompose les architectures institutionnelles antérieures et réduit plus ou moins dramatiquement l'autonomie des interventions publiques".

8 Claro está que, apesar dessa postura incisiva, se trata também de processos ambivalentes e paralelos, com muitos agentes envolvidos e operando simultaneamente em direções diversas.

A formação de maiorias em nosso combalido sistema partidário e os opacos processos de negociação que a ancoram produzem, no caso dos projetos de intervenção urbana, uma aprovação quase automática, sem qualquer discussão ou questionamento. Assim, projetos aprovados podem ser desconhecidos pelos representantes eleitos, bem como antigas lideranças "progressistas", aliadas da pauta reformista para as cidades, se calam quando se convertem em bases de governos. Aderindo a projetos nebulosos, os interesses coletivos e cidadãos são deixados na condição de quase órfãos legislativos. Os processos de votação da desafetação de terrenos públicos tanto do município quanto do estado, salvo as exceções de sempre, evidenciam com clareza esse processo.

4. *Intervenções agressivas na cidade, em termos sociais, ambientais, simbólicos, políticos*: é muito difícil pensar hoje uma intervenção no campo do urbanismo em Salvador que alimente de fato modos de operar, experiências e desejos vinculados a uma cidade justa, plural, ambientalmente sólida. Ao contrário.

Dentre tantos outros, tomemos o projeto do monotrilho, rebatizado como Veículo Leve de Transporte (VLT) – e não Veículo Leve sobre Trilhos, como em geral designa a sigla, para fazer valer uma licitação já aberta com esse nome. O governo do estado da Bahia e a empresa chinesa Skyrail Bahia estabeleceram uma PPP[9] que é suposta construir um monotrilho ligando, em duas linhas, a verde e a vermelha, o Subúrbio Ferroviário da cidade ao bairro do Comércio e à estação norte do metrô. O projeto – que, em verdade, nunca foi devidamente apresentado e discutido, aparecendo apenas como um risco sobre o mapa de Salvador – ainda não saiu efetivamente do papel[10], embora o sistema de trens do Subúrbio já tenha sido completamente desestruturado, com a retirada dos trens e, na sequência, dos trilhos. As indefinições e opacidades que cercam o

9 Contrato de Concessão nº 01/2019, na modalidade PPP, entre a Build Your Dreams (BYD) e o governo do estado da Bahia.

10 Apenas o que é chamado de mapa do traçado – que não é um mapa, mas um esquema – comparece tanto no *site* da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo Urbano do Estado da Bahia (Sedur) (http://www.sedur.ba.gov.br/mobilidade-urbana/vlt/) quanto no da própria Skyrail (https://www.skyrailbahia.com.br/o-projeto/mapa-do-tracado/), ambos acessados em julho de 2022. Quando da publicação do presente texto, três anos depois, todo esse processo já foi completamente reformulado, mantendo a opacidade como uma de suas características.

projeto e sua implementação geram consequências muitas vezes dramáticas em sua relação com os territórios a serem impactados. De, ao menos, dois tipos.

O primeiro diz respeito às remoções que deverão ser realizadas para a implantação da nova infraestrutura. Com pouca informação disponibilizada e frágeis canais de informação e de diálogo estabelecidos, míngua o controle social desejável sobre toda a operação, reduzindo, em consequência, elementos básicos da política urbana democrática, como segurança para tomada de decisões e direito à negociação para, inclusive, delinear soluções alternativas ao projeto em andamento. O menosprezo por encaminhamentos desse tipo por parte do Estado desqualifica os modos de operação dos próprios agentes públicos ou dos por eles terceirizados, levando a situações, no mínimo, constrangedoras: ainda em 2019, cerca de 4 mil casas amanheceram numeradas, e a única explicação foi a de que elas integrariam a poligonal do projeto do monotrilho, gerando insegurança e angústia[11].

O segundo tipo se ancora na questão do modal propriamente dito. Para além da discussão das perspectivas para o próprio sistema ferroviário na Bahia, que envolveria outra escala de discussão, nos territórios a serem impactados, pescadores e marisqueiras utilizavam recorrentemente o trem para fazer a distribuição do pescado em feiras ou em pequenas centralidades da cidade. A passagem do trem do Subúrbio custava 50 centavos e era possível nele transportar o produto de seu trabalho. Seria possível reproduzir essa prática com o monotrilho? Se sim, a que preço? Mesmo sem a implementação do monotrilho, a resposta não se fez esperar: desativado o trem, a única opção pública de transporte oferecida foram os ônibus, cuja passagem, em 2021, era de R$4,40, quase nove vezes o preço da passagem de trem.

Ora, esse modo de operar os projetos, além de criar situações de insegurança de posse e de indefinição prolongada sobre a vida urbana de muitas famílias, aponta também para uma modernização vertical e unitária da cidade, da qual a economia popular não faz parte. Como efeito correlato, tendem a fenecer viçosas tradições societárias, culturais, ambientais e políticas, expressões de uma cidade multitemporal, que acumula e sobrepõe modos de vida, sistemas de movimentos e espaços de solidariedade.

11 Apenas após a ação da Promotoria de Meio Ambiente e Urbanismo, do Ministério Público do Estado da Bahia, é que o número efetivo de remoções foi estabelecido, passando para 364, embora as condições de indenização e relocação continuassem indefinidas (Leal, 2020).

Isto também poderia ser dito sobre iniciativas da Prefeitura Municipal de Salvador, seja no tamponamento sequenciado de rios, muitos deles transformados em canais de modais rodoviários, como o atual BRT, de frágil e repetitiva integração e de intensa agressão ambiental e paisagística; seja ainda na remoção de famílias que habitam áreas enquadradas como Zeis, como no caso do Tororó. Ali, para dar lugar a uma área de operações de um novo *shopping*, o terceiro nas vizinhanças da Estação da Lapa, no centro de Salvador, 35 famílias já foram removidas num processo tumultuado e obscuro, pois apenas um desenho esquemático foi aprovado e concedido a partir de uma modelagem financeira pouco discutida.

Talvez fosse o caso de nomear como antipolítica urbana (necropolítica, como sugere Mbembe?) esse modo de ação sobre as cidades, na qual são negados os espaços de diálogo e conflito e onde apenas atores muito privilegiados agem de forma autocrática e impositiva. Trata-se de operações decididas a partir de cálculos econômicos abstratos, sem vinculação com as horizontalidades complexas dos territórios e seus habitantes.

5. *Falta de transparência e dificuldade de acesso a dados e informações*: embora tenham se multiplicado *sites* temáticos propostos pelos governos, o acesso às informações é ainda bem complicado, sobretudo no caso de situações de conflito. Os canais de comunicação estabelecidos são lentos e pouco operativos e se tornam ainda mais difíceis quando uma ação envolve mais de uma secretaria, pois parece não haver sistematização das ações e resultados provenientes de cada uma delas. Assim, apesar da existência da Lei de Acesso à Informação desde 2011, é ainda penoso o processo de chegar a ela, fazendo-se sempre necessário apelar para o Ministério Público e a Defensoria Pública, cuja atuação na pauta das questões relativas à cidade urbana cumpre papel determinante.

Enfim, talvez possamos falar de fraturas do social e do político, numa conturbada conjuntura, que diariamente nos agride com desmontes sucessivos da política social e urbana, para a qual confluem injustiças históricas acumuladas e renovadas em Salvador e nas cidades brasileiras.

Mas, apesar de hegemônico, esse campo social e político fraturado não existe sem conflito, disputa e construção de alternativas. Em todos os nefastos exemplos citados, existem movimentos e coletivos que se interpõem nos processos, gerando ou buscando gerar interação e tensão entre horizontalidades e verticalidades (Santos, 1996), entre processos e territórios.

Ações-fio

Inspiradas pelos gestos-fio de Ana Clara Torres Ribeiro (2005), que os qualifica como espontâneos, as ações-fio são intencionais, visam ao coletivo e resultam da atuação do que denominamos de operadores sociais do território. São sujeitos de direito atuando e ativando processos coletivos de contra-proposição ou de contra-projetos à cidade hegemônica, opressiva. Ou seja, com intencionalidade ativa e emaranhada em especificidades, demandas, aspirações e urgências coletivas, através de diferentes redes de contato e de trabalho conjunto, sempre situadas, com maior ou menor escala e duração[12].

Falemos dessas práticas, que trazem à tona algumas das múltiplas interfaces que coexistem nos processos de mobilização das redes de ação na cidade e que dialogam diretamente com as problemáticas aqui levantadas: a da violência e a da fabricação da cidade.

Trago aqui duas experiências, diferentemente relacionadas com a conjuntura, ambas inspiradoras da e para a vida urbana.

Para tratar da primeira experiência, utilizo elementos da linda fala de Cláudio de Aguiar durante o urbBA[21], um dos coordenadores do Coletivo Água da Fonte, do Alto de Coutos, pedagogo, escritor e mestrando em Enfermagem na Universidade Federal da Bahia (UFBA). O coletivo, cujo processo de constituição estava em andamento, foi tragicamente acelerado com a morte pela polícia de três jovens da comunidade (Teixeira, 2018). Criado em abril de 2018, tratava-se de buscar ressignificar a identidade comunitária do lugar, deslocando o estigma da violência para as práticas enredadas da vida cotidiana. A água, a partir das fontes, centraliza a iniciativa, operando um triplo deslocamento. Primeiro, generaliza a ideia de fontes, indo muito além daquelas patrimonializadas, às quais muitas vezes se tende a reduzir a sua existência. Assim, atualiza-se o seu significado para a vida na cidade atual por meio de sua incorporação via territórios populares da cidade, para os quais água de beber, água de gasto (Jesus, 2020), água de urgência[13] são, ao mesmo

12 Esse tema se encontra mais desenvolvido em Fernandes (2021b).

13 Apesar de as estatísticas indicarem uma certa universalização do acesso à água em Salvador, são ainda presentes as dificuldades para esse acesso em muitos bairros, seja devido à intermitência do abastecimento e a dificuldades de armazenamento, seja em função dos altos custos das tarifas.

tempo, memória e ação presente. Segundo, problematiza de modo contundente a questão ambiental, pois no bairro estão as nascentes do Rio Jauá, redesenhando nossa história hidrográfica. Por fim, explode como cultura e intervenção:

> [...] Somos os diversos Joãos e Marias que transformam dores em poesias e as alegrias em escritas autobiográficas para adoçar o nosso dia a dia. Abram os ouvidos, ouçam o som das Vozes Poéticas do Subúrbio Ferroviário de Salvador (de Aguiar *apud* Jesus, 2020)

Assim, a violência suscita o cuidado, a partir da construção e da mobilização de um comum que ativa práticas societárias expansivas em termos de direitos, saberes e anseios coletivos. Moradores, sobretudo jovens, os mesmos que estão sob a mira da tragédia, se investem em rodas de prosa, em batalhas do saber, em saraus, em publicações, em teatro, em memórias, em rádio e em hortas comunitárias. O trabalho de ressignificação, em rede, é também um trabalho de escavar histórias e processos que recuperam a historicidade ocultada do lugar, através das ações e de valores e solidariedades construídos e renovados ao longo do tempo. Um espaço de esperança[14] na cidade atual.

A segunda experiência revela quão significativa foi a ação autônoma dos habitantes pelos diferentes bairros de Salvador durante a pandemia. Envolvimento e movimentação da sociedade civil, auto-organizada em diferentes formas de mobilização e estruturação: deles emergiram, entre outros, projetos comunitários, movimentos e associações, grupos religiosos, grupos étnicos e culturais, grupos recém-organizados[15].

Dois tipos de coleta e doação articulavam as ações solidárias: as de alimentos não perecíveis e as de produtos de higiene e limpeza. Como se fosse uma renda emergencial, paga em produtos, arrecadada por mobilização autônoma e contribuição voluntária.

Várias expressões de população vulnerabilizada constituíam o público dessas ações, fossem famílias carentes, moradores em situação de rua, trabalhadores informais, terceirizados ou de setores grandemente afetados pela pandemia – como o de eventos –, mulheres, estudantes, crianças, comunidades periféricas ou ainda instituições beneficentes. É significativo ainda

14 Seguindo a formulação de Harvey (2004).

15 Essa experiência está mais desenvolvida em Fernandes (2021a).

observar que essas iniciativas se espraiaram pelo território soteropolitano: 96 bairros dos 170 existentes estavam representados além de 11 localidades e 3 Zeis. São significativas essas 110 ações auto-organizadas aqui identificadas: embora com escopo distinto e não comparável, mas permitindo uma percepção de seu significado territorial, elas se aproximam bastante das 102 Unidades de Saúde na Família existentes em Salvador. Outros espaços de esperança construídos na cidade, organizando comuns.

Ora, essa riqueza do tecido social em ação autônoma tem sido crescentemente desprezada na elaboração da política urbana, sobretudo na conjuntura de recessão democrática à qual estamos submetidos. Verticalidade acentuada nos processos de tomada de decisão e de gestão da cidade continuam a pautar os processos decisórios.

Por isso, sejamos radicais: construamos interfaces entre todas essas possibilidades de vida política espraiadas pelo território soteropolitano. Ao invés de 10, tenhamos uma prefeitura-bairro para cada um dos 170 existentes! Tenhamos 234 conselhos de regularização das Zeis, conforme legalmente previsto no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 2016. Os regimes de urgência e a sociedade de risco aos quais estamos crescentemente defrontados mostram a importância da proximidade e das ações-fio para o equacionamento primário das situações.

Trata-se de iniciativas – não apenas essas – que apontam para a necessária reconfiguração do poder, atuando para inverter essa relação imperial e opressiva entre o estatal e o popular, (re)construindo um modo democrático intenso e partilhado de ação e de operação política.

Sem ingenuidades ou fantasias, políticas de proximidade se fazem essenciais, reafirmando como princípios de atuação a justiça e a reparação social, a garantia das liberdades individuais e coletivas e o direito à cidade.

Habitar Salvador é um privilégio. Expandi-lo constitui o nosso grande desafio.

Referências

AMADO, Jorge. *Bahia de Todos os Santos*: guia das ruas e dos mistérios da cidade do Salvador. São Paulo: Livrearia Martins Editora, 1945

BOYER, Robert. Introduction Générale. Réfléchir sur un itinéraire de recherche. *In*: BOYER, Robert (dir.). *La Théorie de la Régulation au Fil du Temps*. Saint-Denis: Éditions

des Maisons des Sciences de l'Homme Associées, 2018. Disponível em: https://books.openedition.org/emsha/237. Acesso em: 15 jun. 2022.

FERNANDES, Ana. Territórios Populares e Políticas de Proximidade em Tempos de Pandemia: Salvador, Maio 2020. *In*: FERNANDES, Ana; FRANCO, Angela; VIVEIROS, Liana (org.). *Cidade e Pandemia*: registros e inquietações. Salvador: PPGAU: FAUFBA, 2021a. p. 69-92. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/34425/4/cidade-e-pandemia-RI.pdf. Acesso em: 15 jun. 2022.

FERNANDES, Ana. Três éticas para o Planejamento Urbano: explorando princípios de atuação. *In*: D'OTTAVIANO, Camila; MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de (org.). *Planejamento urbano e regional*: ensino, pesquisa e extensão. Belo Horizonte: ANPUR, 2021b. p. 73-98. Disponível em: http://anpur.org.br/wp- content/uploads/2021/06/2021-ANPUR_Planejamento-Urbano-e-Regional-Camila- Sara.pdf. Acesso em: 15 jun. 2022.

HARVEY, David. *Espaços de Esperança*. São Paulo: Ed. Loyola, 2004.

JESUS, Valdeck Almeida de. Coletivo Água da Fonte lança livro com poetas da periferia de Salvador. *Agencia de Notícias das Favelas*, [*s. l.*], 1 out. 2020. Disponível em: https://www.anf.org.br/coletivo-agua-da-fonte-lanca-livro-com-poetas-da-periferia- de-salvador/. Acesso em: 17 mar. 2022.

LEAL, Mari. Governo não negociou saída e indenização de famílias afetadas pelo VLT do Subúrbio. *Bahia Notícias*, Salvador, 20 fev. 2020. Disponível em: https://www.bahianoticias.com.br/noticia/244243-governo-nao-negociou-saida-e- indenizacao-de-familias-afetadas-pelo-vlt-do-suburbio.html2020. Acesso: 19 mar. 2022.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Sociabilidade, Hoje: leitura da experiência urbana. *Caderno CRH*, Salvador, v. 18, n. 45, p. 411-422, 2005. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18535. Acesso em: 15 abr. 2013.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço*: técnica e tempo: razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

TEIXEIRA, Milena. Família acusa PM de matar jovens em Fazenda Coutos: polícia diz que houve confronto. *Correio 24 horas*, Salvador, 21 fev. 2018. Disponível em: https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/familia-acusa-pm-de-matar-jovens- em-fazenda-coutos-policia-diz-que-houve-confronto/. Acesso em: 19 mar. 2022.

UNICEF. O mapa dos homicídios de adolescentes em Salvador. *UNICEF Brasil*, Brasília, DF, [2020]. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/relatorios/plataforma-dos-centros-urbanos-2017-2020/mapa-homicidios-adolescentes-salvador. Acesso em: 17 mar. 2022.

Capítulo 2

Mobilização política e a construção de narrativa na disputa por hegemonia no espaço urbano de Salvador

George Brito

Introdução

A histórica desigualdade social e política que acompanha o Brasil desde a sua origem colonial tem no espaço urbano umas das suas expressões mais marcantes. A história urbana de Salvador não escapa, na longa, média e curta duração, desse fato até hoje incontornável. Entre a embrionária cidade do século XVI e aquela na qual vivem atualmente quase 3 milhões de pessoas, são gritantes as diferenças impostas pelo passar do tempo ao longo de mais de quatro séculos. Nesse vasto lapso temporal, a primeira capital do país modernizou-se e se urbanizou, em um processo iniciado nas primeiras décadas do século XX que se desdobra no século XXI com outras facetas, outros sentidos, outras roupagens de um novo que teima não largar o velho. Há permanências históricas que a modernidade urbana não deixou para trás. Pelo contrário, marcou com relações e conflitos sociais, políticos e econômicos, de extensa temporalidade, a constituição socioespacial moderna da outrora cidade da Bahia.

Se, no século XIX, os pretos e mestiços representavam 67% da população, com 30% dela constituída por escravos[1], no XXI eles continuam como maioria, sendo mais de 80% dos habitantes. Não são mais escravizados, mas seguem explorados, precarizados em ocupações com as mais baixas remunerações e muitas vezes desprovidos de direitos. Segundo Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínuna (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2023, a renda média mensal de pessoas pretas ocupadas em Salvador era, à época, de R$ 1.961, enquanto a de brancos era de R$ 4.449. Os não brancos seguiram formando a maioria da massa de trabalhadores na cidade (pouco mais de 1,1 milhão em um universo de 1,3 milhão de trabalhadores, enquanto a taxa de desocupação desse grupo racial foi de 13% contra 10% da populaçao branca). Em 2010, eram 183.394 pretos e pardos sem carteira de trabalho assinada. No solo urbano, as estatísticas socioeconômicas recaíram na paisagem. A Salvador do terceiro milênio despontou como uma cidade em que 882.204 pessoas viviam em moradias sem boas condições de habitabilidade (favelas ou favelizadas), mais de 33% da população. Deles, mais de 770 mil eram pretos ou mestiços e pouco mais de 96 mil eram brancos – realidade que persiste até hoje.

1 Katia Mattoso (1978) estima que, em meados do século XIX, a população de Salvador era de 86.984 habitantes, com base em dados do censo de 1855.

Os números denunciam uma cruel realidade, mas não apenas eles e de modo menos evidente. Do alto, a bordo de um avião, qualquer curioso atento é capaz de perceber, no território de Salvador, o mar alaranjado de casebres com tijolos sem reboco, envolvendo ilhas de arranha-céus com suas fachadas brancas envidraçadas. O contraste da paisagem urbana não é apenas estético, é sociopolítico. A cidade, tal como se apresenta Salvador, é um lugar onde a distribuição desigual de riqueza e suas consequências não conseguem ser escamoteadas. Seu tecido fragmentado é por ele mesmo uma denúncia desconcertante de um sistema político, social e econômico perverso e cruel. Como na cidade oitocentista, onde os trabalhadores habitavam inicialmente os sótãos dos sobrados de péssimas condições e, progressivamente, à medida que a mancha urbana crescia, foram empurrados para a periferia, o espaço urbano soteropolitano neste século é altamente segregado, constituído por divisões sociorraciais que demarcam fortemente o território (Costa, 1988). O tempo em sua longa duração trouxe a herança da escravidão para a geografia urbana da capital baiana, sobre a qual ele ainda opera, mas com um advento de uma agência histórica própria do tempo presente e seu regime de historicidade presentista[2].

A preocupação deste capítulo é compreender essa agência e jogar luz na recente história urbana de Salvador, pensando-a como História do Tempo Presente (HTP). O que implicará em compreender o legado da longa duração histórica incidindo no presente, sem cair em determinações simplistas, e em seus atores sociais na construção de memória, de narrativa e de projetos sobre a cidade e seu futuro. Principalmente, entender como esse constructo constituiu a disputa pelo desenvolvimento do espaço urbano soteropolitano neste século, especificamente o período considerado aqui como um único processo histórico, iniciado em 2004 e cujo horizonte quase se fechou em 2016. Indispensável para a compreensão histórica da nossa cidade e da realidade brasileira, esse processo foi marcado por um conflito altamente judicializado

2 Segundo François Hartog (2014), predomina hoje no Ocidente o regime presentista de historicidade, que se caracteriza por um afastamento quase insolúvel entre o campo da experiência e o horizonte de expectativa, a ponto do futuro quase sumir. Essa ruptura iminente seria dada pela indeterminação e imprevisibilidade de um futuro que se teria fechado com as vivências traumáticas do século XX (guerras e tragédias ambientais) e por um presente que teria se expandido junto à obsessão pela monumentalização do passado (legado das atrocidades anti-humanistas dos campos de concentração nazistas e stalinistas, cuja barbárie não pode ser esquecida de forma a nunca se deixar repetir).

em torno da elaboração, definição e aplicação das regras urbanísticas da capital, especificamente o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e a Lei de Ordenamento de Uso e da Ocupação do Solo (Louos). Trata-se de um embate que agora parece se reiniciar a partir de uma retomada do debate público.

Seria possível eleger diversos atores sociais e políticos para localizar e compreender a agência histórica presentista que se apresenta na disputa pelo espaço urbano de Salvador no período supracitado. No entanto, a análise argumentativa-descritiva, própria do método científico da historiografia aqui utilizado, concentrar-se-á na agência da imprensa durante esse processo histórico único de 12 anos, com ênfase na cobertura realizada pelo tradicional jornal *A Tarde*.

Tempo presente, jornalismo e a disputa pela cidade

Como aponta Henry Rousso (2016), a HTP tem a especificidade de enredar, umbilicalmente, passado e presente, pela própria ação do historiador, como observador participante de uma presença que, para se apresentar como narrativa historiográfica, é posta em análise como uma paisagem congelada, apta, no entanto, a desvendar a transição entre as diferentes temporalidades que atravessam o tempo presente. O autor francês, corroborando o entendimento de Hartog (2014), considera que a HTP é marcada pela historicidade presentista e sua descrença no porvir. Assim, para ele, há sempre nela uma tensão entre memória e história, experiência e conhecimento, distância e proximidade, subjetividade e objetividade, pesquisador e testemunha. Isso porque a HTP "se interessa por um presente que é o seu, em um contexto em que o passado não está nem acabado, nem encerrado, em que o sujeito da sua narração é uma 'ainda-aí'" (Rousso, 2016, p. 18).

As notícias jornalísticas são fontes riquíssimas para identificação e compreensão de um "ainda aí". Não são apenas registros efêmeros do agora que se desenrolou há alguns minutos, horas, dias e semanas. São mananciais de um horizonte de expectativa próprio a um regime de historicidade e seus entrelaçamentos temporais. Como fontes históricas, podem indicar quanto o futuro do passado ainda se apresenta como futuro do presente em uma sociedade. São, assim, não apenas indispensáveis, mas centrais a qualquer narrativa

de HTP. Evidentemente, os relatos jornalísticos, como qualquer outro, não recobrem todo o horizonte, nem são suficientes para estabelecer o grau de intensidade que determinada expectativa histórica se apresenta e se imiscui no corpo sociopolítico em vigência. No entanto, elas funcionam como lugar privilegiado para a compreensão da esfera pública contemporânea, na qual os projetos ou expectativas dos atores sociais e sua agência política podem ser mais bem evidenciados e analisados.

Como compreende Gomes (2004), a partir do conceito de "campo social" de Pierre Bourdieu, o campo jornalístico exerce "uma forma imanente de controle e distribuição de poder material e simbólico", que, "ao mesmo tempo, caracteriza-se como um sistema de conflito na busca, controle e distribuição do capital simbólico do campo". O autor mostra como os meios de comunicação de massa são disputados por atores de outros campos sociais com a intenção de emplacar narrativas e ideias, mas também como a *media* entra em conflito com eles ou sofre deles constrangimentos. Nesse sentido, muito da disputa urbana pelas regras urbanísticas e pelo espaço urbano de Salvador entre 2004 e 2016 pode ser compreendida a partir de uma análise de como, por quais vozes e em quais circunstâncias o jornalismo a trouxe para a esfera pública soteropolitana.

Por que, então, o jornal *A Tarde*? O processo de judicialização que marcou as regras urbanísticas de Salvador no período foi acompanhado de forma heterogênea pela imprensa local. Houve diferentes coberturas a depender dos diversos veículos de comunicação e seus interesses, não apenas jornalísticos, a cada momento. Seria quase impossível analisar, no movimento histórico de 12 anos, todas as variações e linhas gerais de interpretação de cada veículo, considerando *sites*, jornais e emissoras de TV. No entanto, se a imprensa foi um ator fundamental da disputa pelo espaço urbano da capital baiana no período, isso se mostra com bastante força e de forma peculiar quando observada a atuação do jornal *A Tarde*[3]. A cobertura desse veículo sobre a disputa

3 O jornal é o mais antigo da Bahia, fundado em 1912 por Ernesto Simões Filho, político baiano de prestígio nacional, deputado federal e ministro da Educação do segundo governo de Getúlio Vargas, após ter feito oposição a ele nos anos 1930, quando foi exilado. Simões Filho era ligado às oligarquias que no início do século XX defendiam a construção de uma república liberal no Brasil, diante das dificuldades da economia agrário-exportadora. Vista como conservadora por muitos e progressista por outros tantos, a trajetória do jornal ficou marcada pela defesa de fortes posicionamentos políticos. Nos anos 1990, o periódico travou uma disputa com o então governador da Bahia

pelo espaço urbano, especialmente quanto à ocupação da Avenida Paralela e à aprovação do PDDU, expôs as complexas relações contemporâneas entre jornalismo, capitalismo e democracia, que ajudam a compreender como determinados projetos de cidade tinham, ganharam ou perderam força discursiva na esfera pública.

No período analisado, o jornal *A Tarde* passou de uma cobertura razoavelmente rica, ampla e crítica sobre os debates em torno da ocupação urbana da região da Avenida Paralela e a elaboração das novas regras urbanísticas, para uma cobertura pobre, reduzida e declaratória sobre os temas. Tal variação, que este capítulo evidenciará em dois recortes temporais específicos, contribuiu com a consolidação de um grande projeto de cidade em detrimento de outro. Quais sejam: o primeiro capitaneado e capitalizado por uma aliança entre agentes dos setores imobiliário, da construção civil e grupos políticos dos Poderes Executivo e Legislativo; o segundo projeto mobilizado por uma aliança entre cientistas do urbano (que extrapolam os especialistas do Urbanismo e da Arquitetura), organizações dos movimentos sociais, entidades de classe e atores do Ministério Público (MP) estadual. Em síntese, as alianças são chamadas neste texto de "aliança imobiliária" e "aliança verde". Durante o processo único de judicialização, elas disputaram o futuro do espaço urbano de Salvador e esse conflito teve uma dimensão discursiva extremamente decisiva, dada a dimensão institucional do embate, a partir de diferentes apropriações do conceito de desenvolvimento sustentável e de como ele efetivamente se desdobraria no tecido urbano.

De um lado, a "aliança imobiliária" privatizou o conceito, como se sua consequência prática pudesse decorrer dos empreendimentos privados, com sua pretensa sustentabilidade exclusivamente econômica (construções a partir de materiais mais ambientalmente viáveis) e suas reservas de verdes intramuros de poucos condôminos beneficiários. Do outro lado, a "aliança verde" tentou democratizar o conceito associando-o à noção de direito à cidade. Essa última uma ideia cara ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MRNU), forjada durante a ativação da sociedade civil no período da redemocratização, com vitórias parciais institucionalizadas na Constituição Federal, nos artigos 182 e 183, e também no Estatuto da Cidade, criado em 2001, além de outras

Antônio Carlos Magalhães. Considerações sobre a história do jornal podem ser encontradas na dissertação de mestrado de Simão Alves Tannous (2011).

normativas posteriores – como o Plano Nacional de Mobilidade Urbana. No entanto, o projeto dessa última aliança foi derrotado por aquele da "aliança imobiliária" e o movimento de oscilação da cobertura jornalística do jornal *A Tarde* indica as forças e os constrangimentos que contribuíram para o fracasso.

A oscilação é bastante perceptível quando comparadas as coberturas jornalísticas feitas pelo jornal *A Tarde* sobre a elaboração e aprovação do PDDU de 2008 e do Plano de 2016. Esse período recobre uma fase de transição bastante elucidativa sobre a mudança do comportamento jornalístico-empresarial do jornal, pois guarda estreita relação – não necessariamente determinista, de causa e efeito – com a agência dos atores dos dois projetos, principalmente com a daqueles da "aliança imobiliária". A transição acontece entre os anos de 2008 e 2012, quando houve forte contestação judicial sobre o conteúdo e a forma como foi aprovado o PDDU de 2008, a Louos e o chamado PDDU da Copa, ambos de 2012. Nesse intervalo de quatro anos, o jornal *A Tarde* enfrentou uma fase de dificuldades econômica e empresarial. No conturbado ano de 2011, os jornalistas do periódico fizeram a primeira greve da história da redação do jornal e seu respeitado editor-chefe, o escritor e professor Florisvaldo Mattos, pediu demissão:

> *Informo aos prezados colegas que, em encontro cordial com os membros da Direção Executiva, apresentei a minha demissão do cargo de editor-chefe e meu desligamento dos quadros da Empresa A Tarde, de forma inteiramente livre e espontânea. Agradeço a todos os integrantes desta Redação todas as atenções e gestos de bondade, afeto, carinho e respeito de que sempre fui alvo. Levo grandes lições de amizade e* brio. (Bonfim, [19--] *apud* Mattos, 1978, grifo nosso)

Contemporâneo de Glauber Rocha na Geração Mapa[4], o poeta Florisvaldo Mattos deixou o jornal no dia 10 de fevereiro de 2011, ovacionado por seus pares que, de pé (inclusive este autor, à época repórter do jornal), aplaudiram-no desde sua sala, localizada no aquário ao fundo da redação, até a saída principal da sede da empresa, na Avenida Tancredo Neves. A paralisação dos jornalistas havia começado um dia antes, motivada, entre outras

4 Florisvaldo Mattos integrou a primeira equipe do *Jornal da Bahia*, no qual Glauber Rocha era o editor de polícia. Sob a liderança do cineasta, Florisvaldo participou do grupo literário que editava a revista *Mapa*.

insatisfações, pela percepção da redação de que pressões de empresas do setor imobiliário haviam provocado a demissão do jornalista Aguirre Peixoto Talento. A então presidente do Sindicato dos Jornalistas da Bahia (Sinjorba), Marjorie Moura, também repórter do *A Tarde*, não mostrou qualquer dúvida quanto aos motivos que levaram à saída do então editor-chefe. "Isso também levou à demissão do professor Florisvaldo Mattos. Foi por conta disso, a essa falta de respeito à hierarquia e a essa pressão sobre um repórter"[5]. Já no dia da demissão de Aguirre Peixoto, foi escrita uma carta[6] de repúdio, em nome da redação, que em um trecho explicitou como a saída do repórter foi recebida:

> *Aguirre Peixoto teve a cabeça entregue em uma bandeja de prata a empresas do mercado imobiliário em uma tentativa de atração/reaproximação com anunciantes deste setor. Tentativa esta que pode dar certo ou não. Uma medida justificada por um suposto "erro grosseiro" não reconhecido pela Diretoria de Jornalismo, pelo Editor-Executivo, pelo Editor-Chefe, por secretários de Redação, Editor Coordenador ou editores de Política.*

O jovem Aguirre Peixoto, à época com 22 anos, tinha recém-publicado, em 2010, duas reportagens (*A Tarde*, 3 e 4/12/2010) com os resultados das investigações do Ministério Público Federal (MPF) sobre um crime ambiental cometido durante a construção do Parque Tecnológico da Bahia, localizado no bairro do Trobogy, às margens da Paralela. O órgão denunciou à Justiça Federal as empreiteiras Patrimonial Saraíba e Construtora NM por supressão ilegal de mata nativa. Com o estado de greve, os jornalistas exigiam a readmissão do colega e um posicionamento definitivo da empresa sobre a política editorial e sobre sua situação financeira. O próprio Florisvaldo Mattos não associou, explicitamente, que sua saída do jornal tivesse uma relação direta com a demissão de Aguirre Peixoto. No entanto, as palmas dedicadas a ele não foram somente em respeito à sua trajetória como jornalista e escritor; foram também uma demonstração de que seus colegas percebiam a sua saída como gesto de protesto a uma subserviência descabida da empresa a interesses econômicos alheios ao próprio jornalismo. Após três dias de paralisação, a

5 Entrevista concedida para a pesquisa em 19 de julho de 2017, na redação do jornal, na Avenida Tancredo Neves, Salvador.

6 Disponível em: https://sindjufe-ba.jusbrasil.com.br/noticias/2560603/utilidade-publica-jornal-a-tarde-demite-reporter-apos-pressao-de-grupo-imobiliario.

direção do *A Tarde* cedeu às pressões do estado de greve e resolveu readmitir o repórter, aplicando-lhe uma suspensão de 30 dias.

A Patrimonial Saraíba era uma empresa que teve como sócios as empresas Haya Empreendimentos Ltda., de propriedade do advogado Francisco José Bastos, e a Delta Participações Ltda., que tem como um dos sócios Carlos Seabra Suarez, fundador da empreiteira OAS, proprietária do terreno onde foi construído na Avenida Paralela o condomínio Alphaville. A Patrimonial chegou a ser acionada pelo MP estadual para pagar R$ 56,4 milhões em razão de descumprimento a acordos extrajudiciais relacionados a supressões ilegais de vegetação ambientalmente protegida nos loteamentos Greenville e Colinas do Jaguaribe, também localizados na região da Paralela. Já Francisco Bastos foi o representante da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia (Ademi-BA) durante o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) movida pelo MP estadual contra a Louos de 2012 e o PDDU da Copa.

Em razão das matérias, Aguirre Peixoto foi processado pela empresa por calúnia e difamação, porque reproduziu a informação equivocada do MPF de que a empreiteira era proprietária do terreno onde estava sendo construído o Parque Tecnológico. Ele foi absolvido em 13 de dezembro de 2015 pela juíza Maria Fausta Rocha porque não foi comprovado o dolo do equívoco. Também por calúnia e difamação, o jornalista foi processado por Carlos Seabra Suarez, Francisco Bastos, André Teixeira e Humberto Riella Sobrinho. Esse último é um empresário da construção civil denunciado pelo MP estadual pelos assassinatos do empresário André Cintra Santos e seu filho Matheus Braga Cintra ocorridos no dia 12 de janeiro de 2012 em um terreno às margens da Avenida Paralela. A denúncia registra que as mortes teriam ocorrido em razão de uma longa disputa judicial pelo terreno entre André Cintra e a Patrimonial Saraíba, de quem Riella Sobrinho foi apontado, na denúncia, como um dos sócios. Em juízo, o empresário informou que era diretor administrativo-financeiro da incorporadora, refutou que fosse um dos sócios da empreiteira e acusou o jovem repórter de querer destruir sua reputação ao ter informado equivocadamente nas referidas matérias que o MPF teria pedido sua prisão, como também a dos demais empresários. Pelo erro cometido, Aguirre Peixoto foi condenado pela Justiça em primeira instância, em 22 de abril de 2014, a seis meses e seis

dias de prisão em regime aberto, pena substituída por prestação de serviços à comunidade. O jornalista recorreu e o processo ainda corre na Justiça[7].

Aguirre Peixoto não foi o único jornalista do *A Tarde* a ser alvo de ações judiciais por parte de empresários que tinham participação em empreendimentos imobiliários na Avenida Paralela. Os ex-repórteres do jornal Felipe Amorim, Patrícia França, Regina Bochicchio, Valmar Hupsel e Vitor Rocha foram processados por Carlos Seabra Suarez por suposto dano à sua imagem. O pai de Aguirre, o jornalista Biaggio Talento, ex-repórter do jornal, também foi acusado por Francisco Bastos por supostos crimes de calúnia, injúria e difamação[8]. Biaggio foi absolvido pela Justiça pela nota publicada no início de 2011 na coluna "Tempo Presente" sobre a visita feita pelos advogados e empresários Francisco Bastos e André Teixeira à sede da Governadoria, quando da posse dos novos secretários do segundo governo Jaques Wagner (PT). O jornalista registrou que os dois, acusados de crimes ambientais pelos MPs estadual e federal, teriam se encontrado com o então coordenador-executivo de Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil, Eracy Lafuente. Sobre o processo, Biaggio Talento escreveu um texto, após a absolvição, no qual destacou o contexto envolvendo o trabalho jornalístico e a disputa pelo espaço urbano da capital baiana:

> A sociedade precisa reagir. Não fosse a coragem dos jornalistas que produzem essas matérias (os processados e os não processados), talvez a Justiça não tivesse, por exemplo, anulado essa Lei de Ordenamento do Uso do Solo (Louos) e o PDDU da Copa que o prefeito de Salvador fez aprovar nessa péssima Câmara Municipal, totalmente manietada (Talento, 2012)[9].

Apesar de sete jornalistas que atuavam no *A Tarde* terem sido processados por empresários do setor imobiliário, o jornal, como empresa, jamais foi acionado por eles. A demissão de Aguirre Peixoto pode ser entendida como

7 A ação contra ele corre sob o número 0053404-65.2011.8.05.0001. O processo foi arquivado em 2020, por ter decorrido o prazo prescricional, gerando extinção da punibilidade.

8 Seabra Suarez desistiu do processo contra quatro dos cinco jornalistas, dando continuidade apenas contra Valmar Hupsel, cuja ação de indenização foi considerada prescrita em 16 de junho de 2025.

9 Disponível em http://observatoriodaimprensa.com.br/caderno-da-cidadania/ed712-quase-fui-em-cana/.

um eixo emblemático pelo qual rondou a relação entre o jornal, o segmento imobiliário e a questão do desenvolvimento urbano da cidade. Os jornalistas processados foram autores de reportagens sobre o PDDU, desmatamentos de Mata Atlântica na Paralela e sobre irregularidades no uso do dispositivo urbanístico chamado de Transferência do Direito de Construir (Transcon)[10].

A greve de 2011 escancarou a fase difícil pela qual passava o jornal naquele período. A redação cobrava da direção do jornal um posicionamento oficial quanto à situação financeira da empresa. Um dos líderes da paralisação – o ex-editor do jornal, Edson Rodrigues – lembrou que:

> *A greve aconteceu naquele momento da dificuldade. Ela foi, sobremaneira, muito mais do que dinheiro, a gente pedia respeito.* Foi depois daquela época que a gente estava fazendo boas matérias, quando chegou a consultoria e começou a mandar gente embora. *A gente começou a ter repórteres trabalhando 11 horas, 12 horas. Fizemos a greve pedindo mais respeito: que tivesse banco de horas, que fossem obedecidos horários, que as pessoas pudessem se programar para ir para casa. Mas já não era naquele momento resplandecente do jornal. Já era um momento em que a sociedade começava a perceber que o jornal A Tarde titubeava, os anunciantes já não anunciavam com tanta força*[11]. (grifo nosso)

Para entender as dificuldades do jornal que apareceram com força na greve, deve ser contemplada a chegada de novos ingredientes importantes. É preciso considerar que a empresa vinha tentando, num processo temporal relativamente longo, fazer frente às mudanças que as novas tecnologias de comunicação impunham ao jornalismo[12] no mundo todo. No cenário nacional

10 A Transcon funcionava como espécie de moeda imobiliária pela qual a prefeitura possibilitava aos empreiteiros, sem contrapartidas financeiras, a ampliação de áreas construídas como compensação a ações de desapropriação. Houve suspeitas de que, durante o segundo mandato de João Henrique, foi montado um esquema fraudulento de emissão de Transcons em favor de algumas empreiteiras. Em 2013, o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) considerou irregular o uso de Transcons feito pela prefeitura entre 2008 e 2010 (A Tarde, 30 out. 2013).

11 Entrevista concedida para a pesquisa em 9 de setembro de 2017, no bairro de Stiep, em Salvador.

12 O jornalismo é pensado aqui como uma instituição social, passível às mudanças socioculturais e políticas que ocorrem no tempo. No entanto, a própria historicidade do jornalismo, como prática social moderna, amalgamou na cultura dos profissionais jornalistas valores, critérios, princípios e competências que estruturam aquilo que

e global, as empresas jornalísticas procuravam por novos modelos de negócio. Desde os anos 1990, o *A Tarde*, uma empresa familiar[13], já buscava se adequar às mudanças tecnológicas e de sociabilidade comunicacional (computadores, internet e redes sociais *on-line*) que transformavam os modos do fazer jornalístico, a partir da instituição de novas linguagens, integração de conteúdos e ampliação de canais (*site*, *WebTV*, rádio, Mobi) para, em suma, aumentar a interação com o leitor e a velocidade da divulgação da informação. A mudança era vista como uma forma de sobrevivência à concorrência. Segundo o livro *Um século de jornalismo na Bahia 2012-1912*, publicado pela editora Solisluna em 2012 em comemoração ao centenário do periódico, foi em 1996 que teve início a informatização da redação do jornal. As mudanças, de acordo com essa mesma fonte, também permearam rotinas produtivas e estratégias editoriais, como foi o caso da consultoria prestada, entre 2002 e 2003, pelo jornalista Ricardo Noblat, "para implantação de novos métodos de trabalho, conforme a assessoria de Mediaccion Consultores, ligada à Universidade de Navarro". A empresa tentava desenvolver novas rotinas produtivas para enfrentar o cenário pouco propício ao crescimento dos tradicionais jornais impressos no país.

A adequação empresarial a essas mudanças, como ocorreu de forma mais grave com outros veículos de imprensa nacionais (a exemplo do *Jornal do Brasil*, que parou de circular em versão impressa), não foi das mais bem-sucedidas. No ano da greve, o veículo perdeu para o *Correio* a liderança no *ranking* baiano do Instituto Verificador de Circulação (IVC)[14]. Foi iniciado um pro-

Josenildo Guerra (2008) chama de "percurso interpretativo". Com essa categoria, o autor tenta demonstrar a articulação entre os domínios técnicos e culturais da prática especializada do jornalismo com a realidade cultural mais ampla do momento histórico no qual a atividade ocorre. Em suma, o modo operacional jornalístico se constitui em "um sistema profissional que provê o mercado de informações de discursos (enunciados, argumentos, descrições e relatos) sobre a atualidade" (Gomes, 2009, p. 11).

13 O jornal foi presidido por Regina Simões, filha do fundador Ernesto Simões Filho, desde a morte de seu pai em 1957, até seu falecimento em 2012. Desde então, os filhos da chamada "primeira-dama do jornalismo baiano", que eram diretores-executivos, tomaram de vez a frente da empresa, que passou por fortes conturbações. O jornal chegou a ser vendido, mas por conta de problemas judiciais, voltou ao controle da família.

14 Segundo a Associação Nacional dos Jornais (ANJ), com base em dados do Instituto Verificador de Circulação (IVC), o *A Tarde* perdeu a liderança na Bahia em 2011 para o jornal *Correio*, com uma média de circulação, considerando mídia impressa e digital, de 45.377 contra 61.227 leitores. Respectivamente, os dois periódicos cresceram em

cesso de redução da redação, que resultou na demissão de dezenas de jornalistas. Como consequência, a empresa *A Tarde* se tornou mais suscetível a outros atores econômicos e políticos. O depoimento do jornalista Ricardo Fontes Mendes indica a piora do cenário interno diante dos desafios externos.

> *Em 2008, estourou a crise que retraiu o mercado. Demos (administração, redação, comercial) uma recomendação de diminuir o quadro, reduzir cadernos, porque era absolutamente necessário. Isto, no entanto, só foi feito em 2009. Houve uma inércia em se tomar medidas preventivas. A resposta foi tarde para o tamanho do problema. A partir de 2009, acho que tivemos dificuldades de gestão – por uma série de motivos. A redação buscou manter o nível de profissionalismo no conteúdo,* o que nem sempre foi possível. Então, a realidade financeira da empresa não andava mais no mesmo ritmo que a realidade editorial, que não andava no ritmo do mercado jornalístico. Quando isto acontece, a tendência é de as relações – *com fontes, com o comercial, com os jornalistas - se deteriorarem*[15]. (grifo nosso)

Ricardo Mendes chegou ao Grupo A Tarde em março de 2005 para realizar um trabalho de consultoria, que, segundo ele, tinha por objetivo integrar as plataformas, organizar a redação e implementar um sistema de editoração. Como consultor, "apresentava e prestava contas, durante o período, com relatórios, metas e dados sobre o desenvolvimento do Grupo". Em 2008, ele foi contratado como funcionário da empresa e após a saída de Florisvaldo Mattos assumiu o cargo de editor-chefe, até deixar o jornal em novembro de 2012. Portanto, era um jornalista com uma função-chave dentro da engrenagem do jornal, na articulação entre a redação, o setor comercial, a direção e os acionistas. Sua visão quanto ao início das dificuldades econômicas da empresa está relacionada à crise econômica mundial de 2008. Essa foi uma debacle iniciada nos EUA, provocada pela hipervalorização de títulos hipotecários sem lastro, feita por agentes financeiros respaldados por agências de riscos, gerando uma "bolha" imobiliária que levou à quebra de grandes bancos e,

---

relação ao ano anterior 2% e 17%. A análise dessa mudança de liderança deve considerar que o *Correio*, antes *Correio da Bahia*, passou por uma reformulação gráfica com seu valor unitário caindo de R$ 2,50 para até R$ 0,50, no início de sua reconfiguração.

15 Entrevista concedida via e-mail, com respostas aos questionamentos enviadas no dia 8 de agosto de 2008.

consequentemente, do sistema financeiro internacional, depois resgatado por meio de gigantescos aportes de recursos públicos. Em paralelo a esse cenário transnacional, o mercado imobiliário local ainda não havia sentido os efeitos da crise e aproveitou que a "valorização imobiliária no Brasil foi de 121% nos cinco anos seguintes ao período pós-crise de 2008" (O auge [...], 2016)[16]. O país atravessava o segundo mandato do governo Lula (2007-2010), que, diante do cenário de crise econômica mundial, adotou políticas anti-cíclicas, aumentando os investimentos do Estado brasileiro em infraestrutura e dinamizando o mercado da construção civil com políticas de incentivo à habitação popular[17] – que, não obstante, intensificou a periferização das moradias populares enquanto alimentou a iniciativa privada da construção civil[18].

O quadro macroeconômico do país contribuía para uma vitalidade do setor imobiliário diante de um jornal em declínio. A Ademi-BA era um anunciante importante para o jornal, principalmente naqueles anos de dificuldade. Por conta disso, matérias sobre temas como a "especulação imobiliária", denúncias de irregularidades ambientais de empreendimentos na Paralela, Transcons, entre outros correlatos ao setor, passaram a ter uma ingerência mais direta e cuidadosa da direção do jornal. Ricardo Mendes chamou o movimento de "inteligência editorial", quando se contrapôs às reclamações, que surgiram durante a greve, de que não havia clareza na linha editorial do jornal.

16 Disponível em: http://g1.globo.com/especial-publicitario/zap/imoveis/noticia/2016/04 o-auge-e-queda-do-mercado-imobiliario-em-uma-decada.html.

17 Análise interessante sobre as políticas econômicas dos governos petistas é realizada por Laura Carvalho (2018) em *Valsa Brasileira – do boom ao caos econômico*.

18 Maricato (2014) considera que a criação da Lei n° 11.124/2005, que instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), fruto de um projeto de lei de iniciativa popular, decorreu de uma reivindicação dos movimentos sociais atendida pelo governo Lula. Por outro lado, ela avaliou que o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), criado em 2009 para promover a construção de moradias populares, atendeu à perspectiva de expansão da construção civil e do imobiliário, em um contexto em que crescia o poder aquisitivo das classes médias baixas. A iniciativa de desenvolvimento social pelas mãos do Estado estava presente, mas nunca apartada dos interesses do setor privado. Ela também pontua que a mercantilização da política de habitação urbana encontrou guarida no PMCMV sem enfrentar os graves problemas de infraestrutura urbanas das grandes cidades, pois os conjuntos habitacionais populares, estruturados como condomínios fechados, foram construídos em zonas periféricas longínquas, sem disponibilidade de serviços públicos e desconectados dos centros, ampliando o esgarçamento do tecido urbano.

> *Quem reclama da falta de clareza não esteve em reuniões de pauta e em discussões editoriais com secretários de redação ou comigo. Fomos claros quando questionados. O que pedimos foi* inteligência editorial. Não teríamos dado as manchetes da época, tanto em número como em qualidade, se não fôssemos cautelosos. (grifo nosso)

Na percepção de profissionais que produziram e editaram as matérias, o movimento de inteligência editorial se mostrou na prática uma forma de autocensura para evitar problemas com os empresários do segmento imobiliário. Essa avaliação é compartilhada pelas ex-repórteres da editoria de Política Regina Bochicchio e Patrícia França; pela ex-repórter especial Maíza de Andrade, especializada em meio ambiente; e pelo ex-editor da editoria Salvador, Edson Rodrigues. Os relatos sobre a experiência daquele momento são muito similares.

> *Fui pressionada. Isso foi decisivo para minha decisão de fazer o mestrado, de tocar minha energia em outra questão, porque a redação quando ela começa a ficar muito sensível a essa pressão do setor imobiliário, foi ficando também muito ruim de trabalhar na cobertura* (Maíza de Andrade, entrevista concedida em 23/09/2017)

> *Chega um momento que você diz: por que eu vou oferecer a pauta se não vai funcionar? Por que eu vou cavoucar informação, fora até do meu horário de trabalho, para chegar aqui e ouvir que não vai ser publicada? Você mesmo começa a parar de querer fazer as coisas.* (Regina Bochicchio, entrevista concedida em 13/09/2017)

> *Pressão sempre teve, agora o jornal sustentou enquanto conseguia caminhar, mas chegou um momento, que juntou um problema de gestão da empresa. Esse tipo de pressão a Folha, o Estadão, o Correio Brasiliense, todos sofrem sim; estão no vermelho, mas eles falam: é o meu negócio; então vou tentar negociar, driblar. Aqui a gente não fez isso; aqui, os jornalistas começaram a ser pressionados, desmentidos até por outros veículos, e o jornal A Tarde não fez a defesa do seu produto. Porque isso não foi uma ou duas matérias, isso foi um ano e meio, dois anos de matérias. Então, o jornal entregou, não fez nem a defesa de sua equipe.* (Patrícia França, entrevista concedida em 03/11/2017)

> *Os repórteres já não queriam fazer a matéria, os editores já não queriam mandar o repórter fazer a matéria, apesar de achar importante. Por que como é que você vai mandar o repórter fazer se o próprio diretor de redação, e o cara que tinha uma influência, está dizendo para você: evita botar isso aqui? Ele* [Ricardo Mendes] *começou a ler as matérias. Para ser assim, melhor não tocar nesse assunto. Já existia um desgaste muito grande da redação.* (Edson Rodrigues, entrevista concedida em 09/09/2017)

Sobre a mudança da natureza jornalística quanto à cobertura sobre o desenvolvimento urbano de Salvador, as falas dos jornalistas indicam como a ideia de jornalismo moderno, ligado à noção de defesa do interesse público e da sociedade, alimentou uma decepção quanto à sucumbência da atividade diante de interesses extrajornalísticos. O que indica uma confluência entre a percepção de democracia no exercício jornalístico e a visão do projeto de cidade da "aliança verde", no qual o público, na forma de lei, torna-se o limite da lógica privatista do capitalismo, encarnada pela "aliança imobiliária". Nesse sentido, olhando retrospectivamente para o envolvimento do jornal na disputa, o sentimento é de derrota e de que todos os preceitos normativos da atividade foram eliminados mesmo ao se reconhecer que, antes de jornalismo, era o negócio de uma empresa capitalista que estava em jogo. Os depoimentos dos jornalistas falam muito do jornalismo contemporâneo no Brasil, em que jornalistas são alvo de violência física e simbólica[19], com forte concentração dos principais veículos jornalísticos na mão de poucas famílias[20] e no qual muitos veículos são dependentes de verbas publicitárias de governos.

19 Segundo a ONG internacional Repórteres Sem Fronteiras, "ao longo da última década, pelo menos 30 jornalistas foram assassinados no Brasil, o segundo país mais perigoso da região neste período para jornalistas". Em 2016, foram dois assassinatos e 192 violações à liberdade de expressão, entre "casos de ofensas (22); ameaças (19); condenações/decisões judiciais (18) que impedem jornalistas de apurarem um assunto ou divulgar suas descobertas; intimidações (17); ataques/vandalismos (17); censura (12); detenções (7); atentados (6); roubos e furtos (4) e um caso de assédio sexual". Esses números foram ainda maiores em 2012. Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-02/violencia-contra-jornalistas-no-brasil-aumentou-50-em-um-ano.

20 Segundo as últimas pesquisas realizadas pelas entidades Monitoramento de Propriedade de Mídia, Repórteres Sem Fronteiras e Intervozes, cinco famílias dominam o setor de mídia brasileiro. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/sociedade/cinco-familias-controlam-50-dos-principais-veiculos-de-midia-do-pais-indica-relatorio/.

Os relatos de jornalistas que cobriram ativamente a disputa pelo espaço urbano de Salvador indicam que o período pós-greve e assassinatos coincide com a perda de profundidade e combatividade do exercício jornalístico do *A Tarde* sobre os temas correlacionados à expansão imobiliária. Os depoimentos contextualizam e reforçam os indícios trazidos mediante análise da cobertura produzida pelo jornal quanto aos processos de aprovação dos Planos Diretores de 2008, portanto antes do início da crise, e de 2016, após o agravamento das dificuldades empresariais. Foram analisadas as coberturas jornalísticas produzidas pelo jornal sobre a discussão e as tramitações do PDDU ocorridas entre outubro e dezembro de 2007 e entre abril e maio de 2016. A análise priorizou as matérias jornalísticas (reportagem, notícia, nota e entrevista) publicadas nos dois meses anteriores e no próprio mês da aprovação dos planos na Câmara Municipal.

No caso do PDDU de 2008, a lei foi aprovada em 28 de dezembro de 2007. Já o Plano Diretor de 2016 foi aprovado em 14 de junho daquele ano. A pesquisa foi realizada por meio da palavra-chave "PDDU" e incluiu apenas os conteúdos formatados como gêneros jornalísticos discursivos[21], conforme a classificação de Lia Seixas (2009). No total, o corpo é composto por 38 unidades textuais jornalísticas, sendo 25 em 2007 e 13 em 2016. Foram elegidos os períodos dos dois meses antecedentes até o dia da aprovação dos Planos Diretores, porque eles corresponderam ao início da intensificação do debate na sociedade soteropolitana e, em tese, deveriam ser o momento que mais suscitaria a atenção dos jornalistas – o PDDU de 2012 não foi incluído nessa análise porque envolvida em um contexto ainda mais específico, do julgamento da Adin, período em que ocorria a fase de transição do comportamento da cobertura do jornal. Para proceder a investigação, foi utilizado o protocolo de Análise de Cobertura Jornalística (ACJ) proposto por Gislene Silva e Flávia Dourado Maia (2011)[22]. Nessa metodologia, há a preocupação em identificar o

21 Segundo a autora, "um gênero discursivo jornalístico deve, pelo menos: 1) ser produzido pela organização jornalística, empregando a competência de procedimento, e satisfazer a uma ou mais finalidades institucionais; 2) ter como enunciador, no ato da troca comunicativa, a instituição jornalística; 3) apresentar uma lógica enunciativa formada por compromisso de adequação do discurso à realidade, como objetos de acordo e/ou argumentos de acordo operados e interpretados segundo tópicos jornalísticos" (Seixas, 2009, p. 83).

22 Segundo as autoras, o "protocolo de análise de cobertura jornalística pode ser usado para investigar como um determinado veículo estrutura a cobertura de assuntos em

gênero jornalístico do texto informativo: nota, notícia, reportagem, entrevista, fotolegenda, reportagem especial etc.; a localização no jornal (editorias) e na página (topografia) e também a utilização de recursos visuais. Esses elementos são, inclusive, também destacados por Tânia Regina De Luca (2005) para a realização de uma análise historiográfica mais acurada dos conteúdos publicados por periódicos. Nos aspectos do contexto de produção, a atenção volta-se para as características editoriais e organizacionais da empresa e do produto jornal, como também para as caracterizações do contexto social e cultural do momento histórico que recobre a cobertura analisada.

A demonstração da análise inicia-se por uma obviedade, mas explicitar o óbvio cabe neste caso para evidenciar o objetivo. Em 2007 e em 2016, o jornal *A Tarde* realizou coberturas e produziu narrativas jornalísticas sobre a aprovação do PDDU totalmente distintas entre si. As diferenças, por lógico, estão relacionadas aos próprios momentos históricos e aos consideráveis quase nove anos que os separam – nesse intervalo de tempo, mudaram os jornalistas e as fontes consultadas, já que o cenário era também de novo governo municipal e de outra composição da Câmara de Vereadores.

No que se refere à cobertura, a primeira mudança a apontar é de ordem quantitativa – embora isso não leve, necessariamente, a concluir que quanto menos produção, pior a qualidade da cobertura. Em 2007, foram identificadas 25 unidades textuais jornalísticas publicadas de 6 de outubro a 28 de dezembro, em um intervalo de 83 dias. Desse universo, foram 20 notícias, 1 reportagem e 4 notas publicadas na coluna "Tempo Presente". Já em 2016, foram 13 unidades textuais publicadas entre 2 de abril e 14 de junho, em um intervalo de 73 dias. Delas, quatro foram notícias, três reportagens, cinco colunas na "Tempo Presente" e uma entrevista. Não é possível precisar os motivos pelos quais a quantidade de matérias produzidas foi menor ou maior. Isso demandaria considerar uma gama significativa de nuances, desde a natureza dos fatos relacionados ao acontecimento "tramitação do PDDU", que é comum às duas

geral ou de acontecimentos específicos, verificando as marcas das técnicas e estratégias de apuração e composição da matéria jornalística a respeito de qualquer tema/assunto/acontecimento. Também é indicado para comparar tais marcas e estratégias em diferentes veículos, seja sobre um caso particular no momento presente ou temáticas que se repetem. Além disso, comporta o estudo de processos produtivos do passado, bem como de transformações na cobertura ao longo do tempo, sobretudo quando o corpus envolve um recorte temporal extenso" (Silva; Maia, 2011, p. 32).

coberturas, até o número de profissionais envolvidos e os critérios de seleção de notícias concorrentes no período, portanto aspectos que suscitam outros elementos de pesquisa não contemplados neste capítulo. Entretanto, a constatação de uma redução da cobertura pode ter alguma relevância, caso combinada a outros elementos de análise.

Quanto à localização da unidade textual no jornal, tem-se que em 2007 foram quatro manchetes e oito chamadas de capas, contra duas manchetes e três chamadas de capas em 2016. Na primeira cobertura, 12 unidades foram publicadas na parte superior da página, o que denota maior importância pela visibilidade do conteúdo dada ao leitor. Na segunda cobertura, sete unidades textuais foram publicadas na parte superior da página (sendo cinco delas notas veiculadas na parte inferior da coluna "Tempo Presente", que está sempre localizada na metade superior da página 2).

Portanto, a primeira cobertura deu, mais que a segunda, destaque aos conteúdos relacionados ao acontecimento "tramitação do PDDU". Outra informação importante é que, em 2007, o jornal produziu um caderno especial de 16 páginas (que foi contabilizado como uma unidade textual), publicado no dia 10 de dezembro, sobre o futuro do desenvolvimento urbano de Salvador com base nas previsões do projeto que iria à votação ainda naquele mês na Câmara de Vereadores. É um forte indício de que o acontecimento em análise suscitou significativo esforço e atenção do *A Tarde* e era considerado muito importante para o jornal naquele ano.

A comparação entre as duas coberturas mostra que a primeira delas apresentou maior "riqueza jornalística", pela maior utilização de recursos e pelo maior destaque dado ao assunto (considerando o maior número de manchetes, chamadas de capa e matérias na parte superior da página). Os dados não autorizam afirmar, taxativamente, que isso tenha sido causado por uma estratégia deliberada do jornal em diminuir em 2016 a atenção dada ao tema. Seria preciso considerar fatos concorrentes àqueles do acontecimento em cada cobertura diária, assim como o valor-notícia desses últimos fatos, para avaliar qualitativamente a diferença de "riqueza jornalística" de cada cobertura. No entanto, os relatos dos jornalistas e outros elementos fáticos sustentam a razoabilidade de uma mudança qualitativa deliberada – embora os motivos não possam ser totalmente evidenciados.

Em 2007, às vésperas da aprovação, como já citado anteriormente, o *A Tarde* produziu um caderno especial de 16 páginas sobre o desenvolvimento urbano

de Salvador, com base nas propostas trazidas pelo projeto de PDDU. Quatro repórteres foram envolvidos na produção do caderno, que abordou questões ambientais, como os remanescentes da Mata Atlântica na Avenida Paralela; urbanísticas, como a verticalização da mancha urbana; sociais, como a precarização das moradias populares e déficit de saneamento; e políticas, como o histórico do pensamento político e das ações de modernização da cidade. Já em 2016, as questões sobre o PDDU, prestes a ser votado, não ganharam qualquer edição especial e apareceram, com maior intensidade, em matérias publicadas na editoria "Imobiliário". Trata-se de seção voltada às informações do mercado imobiliário, com o objetivo de trazer as tendências, projetos, opiniões, planos, dificuldades e possibilidades do setor, acompanhados dos anúncios de ofertas de imóveis. Verdade também que as informações sobre a tramitação do projeto do Plano Diretor ganharam mais espaço na coluna "Tempo Presente", de natureza jornalística mais política, e que o jornal deu espaço ao debate nas colunas de opinião[23]. No entanto, a narratividade sobre o PDDU perdeu espaço em matérias e reportagens, quando a organização jornalística aparece de forma mais intensa, pois mais exigente das competências profissionais próprias à atividade, na qual a apuração de fatos deve ter preponderância sobre opiniões e comentários, como o caso de colunas e artigos de opinião.

Apesar da distância temporal entre as duas coberturas, a comparação entre elas é possível, pois havia fortes continuidades do contexto histórico dadas no único processo de judicialização das normas urbanas de Salvador, iniciado em 2007, e cuja memória referenciava as ações e discursos, em 2016. Por isso, é razoável colocar a cobertura do *A Tarde* sobre a tramitação do Plano de 2016 e aquela do PDDU de 2007 como partes de uma única grande narrativa. Mas a conjuntura do jornal já era outra. A redação tinha menos jornalistas, com um corpo de profissionais menos experiente (estagiários passaram a ser uma força produtiva mais utilizada), e a força da "aliança verde" também não era a mesma frente a uma composição de poder distinta.

Enquanto a conjuntura editorial e financeira do jornal foi favorável a uma cobertura mais crítica e rica, os jornalistas se aproximaram dos atores

23 Artigos prós e contra ao PDDU 2016 foram publicados na página 2 das edições de 17/04, 24/04, 14/07, 02/08, 16/08, 25/08, 29/09, 08/11 e 17/11 de 2015; e 09/05, 18/05/, 19/05, 20/05 de 2016.

da "aliança verde", recorrendo a seus integrantes, a exemplo da promotora Cristina Seixas e do ambientalista Renato Cunha, como fontes recorrentes e inquestionáveis. O Grupo Ambientalista da Bahia (Gambá) e o MP eram fontes muito requisitadas pelos jornalistas do *A Tarde*. Em demonstração implícita de alinhamento, a repórter Maíza de Andrade classificou Cristina Seixas como a "mais contundente opositora do PDDU" (A Tarde, 26/08/2007)[24]. Em outras palavras, o jornal se aproximou muito do horizonte de expectativa do projeto de cidade mobilizado pela "aliança verde", adotando, até a virada do cenário descrita até aqui, o discurso crítico a um crescimento que seria pautado exclusivamente por interesses imobiliários antidemocráticos. Nesse sentido, muitas vezes, o jornal atuou como um integrante mesmo dessa aliança, dando-lhe a força de um meio de comunicação tradicional e com forte penetração na esfera pública, principalmente nas elites locais – sem querer concluir automaticamente que ele seria, sozinho, suficiente para conduzir a agenda pública a seu favor no tecido social da cidade.

Diante das duas coberturas, é possível afirmar com boa margem de segurança que o tom da cobertura do *A Tarde* mudou de perfil. De dura, combativa e crítica, passou a branda, indiferente e relatorial, o que beneficiou a "aliança imobiliária", cujos atores passaram a aparecer com mais espaço como entrevistados nas páginas do jornal. Na cobertura sobre a aprovação do PDDU de 2007, destacando o valor da ativação social proveniente do pacto de 1988, o jornal abordou, com ênfase, a questão tão cara à "aliança verde", a da participação popular nas discussões sobre o projeto de lei. Foi o caso das matérias "Câmara inicia audiência do PDDU *sem divulgação*" (6/10/2007, p. 11, grifo nosso); "*Cadeiras vazias* na primeira audiência do PDDU" (7/11/2007, p. 7, grifo nosso); e "Prefeitura *tenta* definir futuro *de 23 bairros em nove horas*", que foi a manchete da edição (10/11/2007, p. 1, grifo nosso). Em geral, o tom era hostil. Aqueles favoráveis à aprovação do projeto eram apresentados, implícita ou explicitamente, como opositores da democracia e da preservação do meio ambiente, portanto da sustentabilidade, na significação que relacionava democratização urbana à proteção do verde. O então presidente da Câmara Municipal, o vereador Valdenor Cardoso, foi apresentado como um político

24 MP se tornou a partir do pacto político de 1988, como já descreveu Alzira Abreu (2005), uma fonte quase obrigatória para jornalistas, o que, em geral, promoveu uma aproximação muito forte entre as duas instituições

que desdenhava do processo de participação popular. O jornal afirmou que o político "desconversou" ao ser questionado sobre formas de maior divulgação do calendário das audiências (A Tarde, 6/10/2007, p. 11) e questionou a legitimidade da tramitação do projeto de lei.

> O baixo número de cidadãos participantes e ausência de representantes dos ministérios públicos Federal (MPF) e estadual (MPE) deram a tônica da primeira das 15 audiências agendadas pelo Poder Legislativo Municipal para discutir o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU). *Debate, aliás, marcado pelo tom político-partidário e com pouco tempo para a população se manifestar* (A Tarde, 7 nov. 2007, p. 7, grifo nosso).

O mesmo questionamento se repetiu em 14 de novembro de 2007, quando o jornal problematizou um dos principais argumentos dos que defendiam o PDDU proposto: a promessa de gerar empregos por meio do estímulo à construção civil e seus empreendimentos imobiliários. Mais uma vez, reverberando o discurso da "aliança verde", o jornal considerou que a discussão sobre o projeto estava marcada pelo "esvaziamento do debate tanto quantitativa quanto qualitativamente" (A Tarde, 14/11/2007, p. 4). Além da questão da participação social, a vertente ambientalista também foi amplamente abordada pelo periódico. Na matéria "Contradições foram mantidas" (A Tarde, 10/12/2007, p. 7), publicada em editoria "Especial", o jornal não escondeu o descontentamento com o PDDU aprovado, quanto ao tratamento dado à preservação do verde na Avenida Paralela. Na linha-fina (texto de apoio localizado abaixo do título da matéria, para complementar a informação principal), o veículo afirmou que "no conceito, o PDDU ressalta a proteção do verde, mas, no zoneamento, a vegetação quase some".

Já em 2016, o conflito foi noticiado com pouco destaque, resumindo-se a um jornalismo declaratório: "Promotora age 'contra a cidade', *diz* prefeito ACM Neto" e "Hortênsia *diz* que não entende motivo da 'fúria' da Prefeitura" (A Tarde, 14/10/2015, grifo nosso). Nessa falsa e pálida imparcialidade, o periódico afastou-se da "aliança verde". Na mudança de narrativa do jornal, a defesa do meio ambiente deixou de ser uma pauta que se conectasse, ainda que não completamente, como antes, à ideia de democracia urbana, pois a suposta ameaça de um PDDU antidemocrático, domínio do setor imobiliário, passou a ser totalmente estranho ao seu corpo editorial. A visão de cidade

do periódico em consonância à significação dada pela "aliança verde", associando proteção do verde à democracia urbana, foi diluindo-se na perspectiva de que a privatização do espaço já não era um problema para o desenvolvimento sustentável. No caderno "Imobiliário", as notícias aclamavam bons tempos a chegar com o novo PDDU, o qual a Ademi havia atuado fortemente para configurá-lo, distante do projeto dos cientistas do urbano da "aliança verde". A declaração do então presidente da associação, Luciano Muricy, em entrevista *ping- pong,* não deixou esconder o propósito:

> *A gente teve uma participação efetiva enquanto estava sendo elaborado o plano no Executivo. Trouxemos especialistas de outras partes do país, urbanistas, fizemos um trabalho que foi entregue à prefeitura*. Sobre as contribuições da Ademi, algumas foram acatadas, outras não. A gente está agora tentando melhorar o texto que foi (para a Câmara Municipal) e que pode ser melhorado para a gente ter um plano que seja realmente um divisor de águas para a cidade, que sofreu muito com administrações passadas. *Precisamos ser mais ousados, aprender com as experiências de fora. Trouxemos o urbanista Carlos Leite, um dos melhores do Brasil, com esse objetivo. A gente não pode ficar fechado numa caixa sem observar o que acontece lá fora*. (A Tarde, 2 abr. 2016, p. 4, grifo nosso).

O otimismo tomou o lugar da crítica cética. Isto aparece em matérias como "PDDU *vai incentivar* bairros de serviços" (09/04/2016, "Imobiliário", p. 1, grifo nosso); e "PDDU *vai liberar* obras privadas de infraestrutura" (16/04/2016, "Imobiliário", p. 4, grifo nosso). Vale ressaltar que as matérias foram veiculadas no caderno "Imobiliário", com o tom imperativo da garantia ("vai") de um futuro anunciado como promissor. Quando apontou com destaque para problemas da cidade, como o histórico déficit de moradia, o novo Plano Diretor foi apontado como provável solução: "Edifícios abandonados abrigariam 50 mil" (24/04/2016, "Salvador e RMS", p. 4) e "PDDU tentará *solucionar* questão" (24/04/2016, "Salvador e RMS", p. 4, grifo nosso). As críticas ao projeto de lei urbanística existiam e o jornal as abordou, mas sem aprofundar o conteúdo, abrindo apenas espaço para os opositores e defensores exporem suas posições, principalmente os atores do campo político[25]. A falta de posicionamento firme, em favor de uma legislação mais voltada à proteção ambiental, como foi a

25 Matérias "PDDU deve ser votado em meados de junho na Câmara Municipal" (25/05/2016, "Política", p. 10) e "Petista diz que projeto vai repetir e ampliar erros"

tônica em relação ao PDDU de 2008, foi na verdade um alinhamento do jornal ao discurso da "aliança imobiliária", de que a cidade sustentável não poderia prescindir das premissas da expansão urbana dadas e viáveis pelos empreendimentos imobiliários. A cúpula do jornal jamais admitiu, publicamente, essa reverência ao setor. Em rara declaração sobre a demissão de Aguirre Peixoto, o então presidente do jornal, Sylvio Simões (primogênito de Regina Simões), negou qualquer ingerência externa na decisão e disse que "grandes construtoras anunciam no *A Tarde* e, ainda assim, reportagens contra elas são feitas quando necessário" (Jornal da Facom, Edição nº 2, 2014). Independentemente disso, são fortes os indícios de que o jornal deixou de ser uma voz dissonante, dentro da esfera pública midiática, quanto à ideia predominante de que, longe de ameaça à sustentabilidade, o desenvolvimento urbano da cidade via expansão imobiliária privada era a ponta de lança de uma modernidade urbana desejável, pronta a sofisticar, com tecnologias de engenharia civil, o recorte paisagístico da capital baiana.

Isso fez esvanecer, em prol da "aliança imobiliária", a construção de uma agenda pública, influente na sociedade, com um horizonte de expectativa mobilizado pela "aliança verde", na qual, em geral, a proteção do verde e a preservação ambiental estão conectadas à democratização urbana e ao fortalecimento do espaço público. O emudecimento da voz razoavelmente crítica do *A Tarde* enfraqueceu o dissenso na imprensa e minou muito da força discursiva da "aliança verde" quanto ao ideal de desenvolvimento sustentável da cidade. Outros elementos, até mais importantes, devem ser considerados para compreender a hegemonia da "aliança imobiliária" sobre o futuro da cidade. Atores e acontecimentos das esferas política, econômica e jurídica não podem ser negligenciados[26]. No entanto, eles não reduzem o significado histórico da agência jornalística do jornal *A Tarde* para a compreensão da disputa pelo espaço urbano de Salvador em tempo presente.

(25/05/2016, "Política", p. 10); "Pedido de vista adia para 6ª apreciação do PDDU" (07/06/2016; "Política", p. 1).

26 Esse esforço foi mais ou menos realizado, a depender da esfera considerada, na minha dissertação *História de Salvador em tempo presente: o princípio da sustentabilidade e dois projetos de modernidade em disputa (2004-2016)*, defendida em 2019.

A narrativa e a luta por hegemonia

Se a "aliança verde" perdeu a disputa pela narrativa na imprensa tradicional durante o conflito judicializado sobre o espaço urbano nos 12 anos, e isso teve um peso não desprezível para o embate, não significa que, na retomada do debate público sobre as leis urbanísticas e o futuro da cidade, tentar conduzir e dominar o discurso jornalístico sobre o desenvolvimento urbano seja o caminho a ser percorrido. As condições não mudaram desde então e não há indícios de que a imprensa local esteja apta ou estimulada a construir uma cobertura crítica que, no mínimo, aponte para contradições entre as propostas da iniciativa privada do setor imobiliário e o interesse público e a democracia urbana. Durante o período em que o jornal *A Tarde* fez uma cobertura razoavelmente mais aprofundada sobre o PDDU, inclusive apresentando e explicando aos leitores os significados sociais e urbanísticos do plano, mesmo assim era muito baixo o conhecimento sobre tão importante norma de diretriz e orientação do desenvolvimento urbano da cidade. Foi o que indicou pesquisa feita pelo Instituto Vox Populi a pedido do jornal[27]. Não foram encontradas outras pesquisas no mesmo sentido em anos posteriores. Outras informações, no entanto, indicam que o desconhecimento e o engajamento sobre o tema persistiram.

Em alguns momentos, a pauta da "aliança verde", que suscitou um conhecimento crítico sobre o PDDU, chegou a articular mobilizações populares, mas os protestos que ocorreram nas ruas não reuniram grandes massas. Houve manifestos pontuais e modestos contra o PDDU e a Louos, restringindo-se a algumas manifestações[28] com centenas de pessoas do lado de fora da Câmara Municipal pouco antes e nos dias das votações dos projetos de lei, muitas vezes articulados pelas entidades do Fórum A Cidade Também É Nossa[29], núcleo de articulação da "aliança verde". O mais expressivo protesto nas ruas

27 "De 500 entrevistados, somente 130 (26%) sabia o que era Plano Diretor – uma lei com o poder de nortear as ações da prefeitura nos próximos dez anos. No caso de Salvador, o prazo fixado no projeto em é de oito anos. A pesquisa mostrou ainda que apenas uma pessoa entre as 500 (0,2%) deu alguma contribuição ao projeto de lei" (A Tarde, 8 dez. 2007).

28 Disponível em: http://g1.globo.com/bahia/noticia/2016/06/novo-pddu-e-aprovado-na-camara-municipal-de- salvador.html.

29 Disponível em: http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1272868-pddu-vai-ser-votado-em-carater- urgente.

foi o "Desocupa, João", com três dias de manifestos, em janeiro e fevereiro de 2012, que exigiu a revogação da Louos aprovada no parlamento e a saída do prefeito João Henrique, que a sancionou. O evento chegou a reunir 1,5 mil pessoas na Praça Municipal, conforme estimativas próprias, no dia 1º de fevereiro daquele ano[30]. Em cartazes, os vereadores que aprovaram as novas regras urbanas eram chamados de "traidores". O protesto foi articulado por meio das redes sociais *on-line* por membros do movimento "Desocupa Salvador", integrado por entidades sindicais, movimentos sociais, grupos artísticos e acadêmicos[31]. Já nas manifestações de junho de 2013, que tomaram o país contra, inclusive, a Copa das Confederações e contra o torneio mundial de futebol em 2014, Salvador também foi palco de diversas manifestações, com até 20 mil pessoas nas ruas em um único dia[32]. Como nos outros protestos Brasil afora, a pauta era diversificada, com reivindicações por educação, saúde, habitação, transporte público, demandas que poderiam ser condensadas na percepção de direito à cidade, tão cara à "aliança verde". No entanto, essas reclamações não se expressaram em um discurso, nem ao menos disperso, contra o PDDU da Copa e Louos de 2012, que seriam somente declaradas inconstitucionais em outubro de 2013, quatro meses depois.

Se a esmagadora parte da população não se envolvia diretamente na querela, houve também parcela modesta que manifestou contradições entre seus interesses e a agenda ambiental da "aliança verde". No dia 21 de julho de 2009, durante o segundo mandato de João Henrique, "cerca de 150 moradores dos bairros de Mussurunga e Bairro da Paz" (Tribuna da Bahia, 22/07/2009, p. 9) pararam o trânsito de uma das vias da Paralela. Protestavam contra a paralisação de obras ao longo da avenida, decorrente de um embargo administrativo realizado por órgãos de fiscalização. A irregularidade apontada foi de desmatamento de Mata Atlântica sem a devida licença ambiental na construção de empreendimentos imobiliários e de uma via projetada para ligar a Paralela à Orla Atlântica. Os manifestantes culpavam a atuação do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos Renováveis (Ibama) e do MP estadual

30 Disponível em: https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/manifestantes-ocupam-a-praca-municipal-para- protestar-contra-joao-henrique/.

31 Disponível em: https://movimentodesocupa.wordpress.com/.

32 Disponível em: http://g1.globo.com/bahia/noticia/2013/06/protesto-comeca-de-forma-pacifica-e-termina-com- vandalismo-em-salvador.html.

pela ameaça da perda de emprego e da manutenção da precariedade urbana existente nas localidades.

Segundo o jornal *Tribuna da Bahia*, os "líderes comunitários" (como o veículo chamou os que falavam em nome do grupo) reclamavam que o embargo havia paralisado a obra do canal de esgotamento de Mussurunga e colocado em risco o emprego de *quinze mil trabalhadores* dispensados pelas empreiteiras responsáveis pelas obras ao longo da avenida. Registrou a matéria jornalística: "Para o líder comunitário Mário Augusto, 'o MP e o Ibama estão contra o *desenvolvimento* da Paralela porque a paralisação das obras interrompe o *crescimento* dessas localidades'"; "Os manifestantes questionaram, ainda, se o MP e o Ibama estariam contra a Copa de 2014, em função da construção de novas vias de acesso pela Av. Paralela e argumentaram que as obras vão favorecer o principal acesso ao aeroporto" (grifo nosso). Os registros feitos pela imprensa indicam que os empreendimentos não eram vistos necessariamente de forma negativa por grupos sociais com dificuldades de conseguir um emprego. Pelo contrário, expressaram um alinhamento com a noção de desenvolvimento atrelada a crescimento econômico, dissociada da ideia de proteção e preservação ambiental da "aliança verde". Os remanescentes de Mata Atlântica não eram prioridade diante de outras demandas, embora tenham havido reclamações sobre desmatamento feitas por habitantes locais, inclusive registradas pela imprensa televisiva[33]. No entanto, elas foram pontuais, a exemplo dos protestos contra ações específicas de invasores de terreno público próximo ao Bairro da Paz, onde deveria ser construído um centro de lazer, tanto reclamado pelos moradores.

Diante desse histórico, de baixo engajamento e conhecimento populares sobre as leis urbanísticas, o grande desafio que se coloca, em uma retomada da disputa pelo futuro do desenvolvimento urbano da capital baiana, é como construir um consenso na sociedade civil, aderente à ideia de modernidade urbana da "aliança verde", que seja amplo e forte o bastante para construir uma hegemonia[34] urbana progressista, ainda que dentro das limitadas fronteiras da

33 Matéria veiculada pela TV Record. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Ma9T86xUS0Y.

34 Utiliza-se esta expressão à luz do conceito de hegemonia definido em termos gramscianos, a partir da compreensão de Jorge Almeida (2010). Sem qualquer contradição ao entendimento de poder à luz de uma intersecção entre Lebrun (2003) e Foucault (2005), concebe-se hegemonia como uma combinação entre direção e

democracia liberal brasileira. Para tanto, é necessário ultrapassar as fronteiras institucionalizadas da disputa, que demandaria penetrar com os significados sobre o PDDU e a Louos da "aliança verde" em um corpo social mais amplo. O problema é que alcançar tal objetivo é uma tarefa difícil e de longo fôlego. A imprensa local, com sua legitimidade e estrutura de ampliação de vozes sociopolíticas, embora não seja uma aliada ou mesmo um agente "neutro" na disputa, precisa ser acionada em um segundo momento dentro da guerra de narrativas. Antes, é necessário engajar e mobilizar um corpo político significativo que, uma vez em marcha, não haverá de ser ignorado pela mídia, ainda que com os limites evidentes dados pelo poder econômico de anunciantes (hoje muitas vezes pautada pela agência política operada e articulada nas redes sociais *on-line*), gerando um ciclo de retroalimentação informativa que fortalecerá a pauta, de modo a torná-la difícil de descartar e invisibilizar.

A ativação da sociedade civil e a aposta na democracia[35], característica da fase de redemocratização, parece ser o caminho e já há iniciativas importantes em curso, que tentam aproximar o conhecimento científico sobre a cidade dos movimentos sociais em prol de uma agenda urbana democrática por meio de uma ação coletiva ampliada, como é caso da rede BRCidades[36], constituído em 2018 na carona da formação da Frente Brasil Popular. O movimento conta com núcleos em 15 estados, em todas as regiões, sendo um deles na Bahia, em Salvador. Na capital baiana, segundo o *site* do fórum, o núcleo coleta informações, elabora estudos e pareceres técnicos sobre as ações do Estado e da iniciativa privada na cidade, desenvolve projeto de pesquisa voltados a explicar e compreender de forma crítica o espaço urbano soteropolitano e, talvez o mais importante, realiza oficinas e cursos que alinhem a agenda urbana da rede com os interesses populares dos moradores da cidade, num processo

dominação, numa dialética entre consenso e coerção. A hegemonização atual vigente no solo é assim a viabilização pelo Estado, referendado pela sociedade (por meio do voto dos vereadores que aprovaram as leis), do projeto imobiliário mercadológico. A construção de uma nova hegemonia passaria assim, primeiro, por um processo de contra-hegemonia, que demanda a destruição do atual consenso, ainda que manipulado por distorções de várias ordens, para substituí-lo por outro.

35 Preocupado com a historiografia da fase da redemocratização, Francisco Gouvea de Sousa (2017) pontua como havia nos anos 1980, em paralelo, uma grande dúvida e grande aposta sobre o sucesso da democracia enquanto valor e regime político, capaz de construir um bom futuro. O autor utiliza o termo "experiência abismal" para denotar a "aparente perda de horizonte de inteligibilidade" que ele localiza naquele momento histórico.

36 Ver em: https://www.brcidades.org/.

de construção da "alfabetização urbana", para utilizar os termos de Ermínia Maricato. Em 2015, foi realizada na cidade uma iniciativa com características semelhantes por atores da "aliança verde", sob o nome de movimento Participa Salvador, cujo objetivo foi o de promover oficinas e palestras sobre o projeto de lei do PDDU de 2016, apontando inconsistências técnicas e distorções antidemocráticas da futura norma urbanística. No entanto, apesar de conduzido pelo MP estadual, a participação se mostrou restrita, não alcançando nos eventos um extrato social diverso e amplo.

Certo é que agora o desafio se tornou ainda maior a partir de uma nova ordem mundial recente, com a ascensão de lideranças políticas de extrema-direita, de populismo autoritário, como foi o caso de Trump (EUA), Orbán (Hungria), Erdogan (Turquia), Salvini e Meloni (Itália) e Bolsonaro. Esse fenômeno político tem sido diagnosticado por muitos cientistas políticos como uma crise da democracia liberal. É o caso de Levitisky e Ziblatt (2018), Castells (2018) e Schwarcz (2019). Essa última autora aponta para o uso de termos como "democraduras", para indicar, tal fazem os autores anteriores, como os novos governos propagam conteúdos autoritários sejam em formas vazias da democracia liberal, sejam levando ao limite as regras do jogo por meio de apropriações normativas, como foi o caso do golpe parlamentar de 2016. Dardot e Laval (2019) também chegam à mesma conclusão, apontando para o caráter totalitário do neoliberalismo – segundo os autores uma nova razão de mundo, que, para além de uma forma de economia monetária e financeira, atinge todas as dimensões da vida, principalmente a governança, de cunho corporativo privado. Para eles, o neoliberalismo, que desde a década de 1970 passou a ditar a governança política e econômica do mundo, forjou-se com a ascensão dos novos governos de extrema-direita como um totalitarismo que agora dispensa a democracia liberal.

A desigualdade urbana, que marca a cidade de Salvador e que foi agravada no século XXI a partir da condominialização privada do espaço público, expressa também esse totalitarismo neoliberal. Na capital baiana, não foi preciso nem que a extrema-direita tivesse assumido o poder, pois não se deve esquecer que o domínio corporativo do setor imobiliário se fortaleceu sob o presumido governo de centro-esquerda de João Henrique Carneiro – no seu primeiro mandato, o ex-prefeito chegou a ter a arquiteta Ângela Gordilho-Souza à frente da extinta Secretaria Municipal de Habitação, cuja política deu prioridade e ênfase as moradias de interesse social. Já o avanço imobiliário pelo

espaço urbano das grandes cidades brasileiras se deu sob a batuta da política de incentivo à construção civil dos governos petistas, que contraditoriamente fez as classes sociais mais baixas aumentarem a renda, com maior acesso ao consumo de bens materiais e culturais (carros, eletrodomésticos, aviões, faculdades etc.), sem que isso se traduzisse em melhorias na vida urbana, ou seja, a redução relativa da desigualdade social não atenuou o convívio de insegurança dos bairros populares favelizados e de baixa mobilidade pela cidade como um todo. A privatização do solo urbano já era assim uma expressão evidente da falência da governança democrática liberal e seu projeto tímido de construir um Estado de Bem-Estar Social em alinhamento aos interesses do capitalismo neoliberal. No Brasil, esse projeto ficou muito distante de se realizar, como desdobramento da aplicação da Constituição Federal de 1988.

Dado tal cenário, não se pode conquistar hegemonia, a partir de uma narrativa capaz de sustentar um consenso progressista de modernidade urbana, sem assumir o objetivo estratégico de não apenas resgatar a pálida democracia liberal real brasileira, como também superá-la em direção a uma democracia participativa material, na qual experiências como o Orçamento Participativo não sejam apenas um breve e saudoso passado, exceção de um simulacro subsumido pela legitimidade de políticos representantes de um povo que os elegeu alijado e alienado do conhecimento jurídico e urbanístico sobre a cidade e seu desenvolvimento. O primeiro passo é admitir que o pacto de 1988 era insuficiente, muito devedor de um acordo conservador que legou à nossa democracia capenga os alicerces políticos e sociais do regime militar – como é analisado no livro *O que resta da ditadura* (2010). Apenas a partir desse reconhecimento será possível abrir um horizonte em que a democracia urbana se realize como ponta de lança de uma democratização concreta da sociedade brasileira. Como diz Maricato[37] (2013), a cidade é a luta de classes, lugar onde os sujeitos históricos podem "dar corpo ao impossível"[38].

37 A frase completa é: "a cidade é o espaço por excelência da luta de classes". Ver https://fpabramo.org.br/2013/09/26/cidade-e-o-espaco-da-luta-de-classes-afirma-erminia-maricato/.

38 Nome do livro de Teles e Safatle (2019), no qual o autor mergulha no pensamento do filósofo Theodor Adorno para analisar como há atualmente um momento de "desidentificação" com o sistema político da democracia liberal que carrega consigo uma potência de mudança, capaz de abrir o horizonte para algo realmente novo, o que poderia se efetivar como uma democracia real.

Referências

ALMEIDA, Jorge. A Conjuntura Política e Social. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 34., 2010, Caxambu. *Anais* [...]. Caxambu: ANPOCS, 2010.

ANDRADE, Maíza. Sem solução para verde da Paralela. *A Tarde*, Salvador, p. 6, 12 ago. 2007.

CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira*: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura*: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

COSTA, Ana Ribeiro. Moradias de escravos em Salvador no século XIX. *Revista CLIO*, Recife, n. 11, p. 95-104, 1988. (Série Histórica do Nordeste).

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. A anatomia do novo neoliberalismo. *Instituto Humanitas Unisinos*, São Leopoldo, 25 jul. 2019. Não paginado. Disponível em: http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/591075-anatomia-do-novo-neoliberalismo- artigo-de-pierre-dardot-e-christian-laval. Acesso em: 13 jan. 2020.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo*: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Chalar. Rio de Janeiro: Boitempo, 2014.

FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Editora Nau, 2005. Disponível em: http://files.philoethos.webnode.pt/20000002867bb66814c/FOUCAULT%20-%20A%20verdade%20e%20as%20formas%20juridicas. pdf. Acesso em: 3 mar. 2018.

GOMES, Wilson da S. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 2004.

GOMES, Wilson. *Jornalismo, Fatos e Interesses*: ensaios de teoria do jornalismo. Florianópolis: Insular, 2009. (Série Jornalismo a Rigor, v. 1).

HARTOG, François. *Regimes de Historicidade*: presentismo e experiências do tempo. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014. (Coleção História e Historiografia).

LEBRUN, Gerard. *O que é poder*. São Paulo: Brasiliense, 2003.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LUCA, Tânia Regina. A história dos, nos e por meio dos periódicos. *In*: PINSKY, Carla Bassanezi (org.). *Fontes Históricas*. São Paulo: Contexto, 2005. p. 111-153.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MATTOSO, Kátia. *Bahia*: a cidade de Salvador e seu mercado no século XIX. São Paulo: Hucitec, 1978.

O AUGE e a queda do mercado imobiliário em uma década. *G1*, Salvador, 1 abr. 2016. Disponível em: https://g1.globo.com/especial-publicitario/zap/imoveis/noticia/2016/04/o-auge-e-queda-do-mercado-imobiliario-em-uma-decada.html. Acesso em: 10 out. 2018.

REZENDE, Débora. Jornalista baiano é condenado por matérias investigativas. *Jornal da Facom*, Salvador, n. 2, 2014.

ROUSSO, Henry. *A última catástrofe*: a história, o presente e o contemporâneo. Tradução de Fernando Coelho e Fabrício Coelho. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

SANTA ROSA, Fernanda. Cadeiras vazias na primeira audiência do PDDU. *A Tarde*, Salvador, p. 7, 7 nov. 2007.

SCHWARCZ, Lilian. *Sobre o autoritarismo brasileiro.* São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SEIXAS, Lia. Por uma outra classificação: gêneros discursivos jornalisticos e gêneros discursivos jornálicos. *Revista Galáxia*, São Paulo, n. 18, p. 70-84, 2009

SILVA, Gislene; MAIA, Flávia D. Análise de cobertura jornalística: um protocolo metodológico. *Revista Rumores*, v. 5, n. 10, p. 18-36, 2011.

SOUSA, Francisco Gouveia. Escritas da história nos anos 1980: um ensaio sobre o horizonte histórico da (re) democratização. *Anos 90*, Porto Alegre, v. 24, n. 46, p. 159-215, 2017.

TALENTO, Biaggio. Quase fui em cana. *Observatório da Imprensa*, [*s. l.*], 18 set. 2012. Disponível em: https://www.observatoriodaimprensa.com.br/educacao-e-cidadania/caderno-da-cidadania/ed712-quase-fui-em-cana/. Acesso em: 3 dez. 2018.

TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (org.). *O que resta da ditadura*: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2019.

VASCONCELOS, Hieros. Povo pede desembargo de obras na Avenida Paralela. *Tribuna da Bahia*, Salvador, p. 9, 22 jul. 2009.

Capítulo 3

A “boiada” que passou

alterações inconstitucionais no PDDU e na Louos de Salvador durante a pandemia

Daniel Maciel Marques

Introdução: leis municipais urbanísticas de Salvador formuladas e aprovadas durante a pandemia – a "boiada" passou

Versa o presente capítulo sobre a atuação da Prefeitura e da Câmara Municipal de Salvador, durante os anos pandêmicos de 2020 e 2021, em relação à elaboração/tramitação/aprovação de algumas leis municipais que versaram sobre conteúdo de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e/ou Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (Louos). O prisma normativo que norteia a análise é o rol de exigências específicas previstas expressamente na Constituição do Estado da Bahia para a formulação/alteração de PDDU, Louos e planos/projetos urbanísticos em geral por parte de seus municípios. Essas exigências expressas são requisitos constitucionais de validade da produção legislativa municipal – corolários dos princípios da gestão participativa das cidades, da prevenção e do planejamento urbano – que buscam garantir, em concreto, o direito difuso à ordem urbanística e ao meio ambiente equilibrado e sadio.

As Leis Municipais n° 9.509/2020, n° 9.510/2020, Complementar n° 074/2020, n° 9.603/21, n° 9.604/2021, n° 9.562/2021 e a Emenda nº 37 à Lei Orgânica do Município não respeitaram, conforme demonstraremos a seguir, essas precitadas balizas de ordem urbanística fixadas na Constituição do Estado da Bahia. A sociedade civil organizada, apesar da pandemia e da impossibilidade de reuniões presenciais, reagiu, acionando o Ministério Público (MP), veiculando notícias pela internet, escrevendo/protocolando representações por Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) na Procuradoria Geral de Justiça do órgão ministerial.

A prática reiterada ao longo de 2020 e 2021 desse desrespeito a regras claras e objetivas trazidas na Constituição estadual demonstra que, talvez, a ideia exposta em 2020, logo no começo da pandemia, pelo à época ministro do Meio Ambiente do governo federal Ricardo Salles – "*ir passando a boiada, e mudando todo o regramento (ambiental), e simplificando normas*" –, encontrou solo fértil na capital baiana. Áreas importantes ambientalmente, culturalmente e territorialmente (para comunidades tradicionais) da cidade de Salvador foram alvo dessas leis inconstitucionais – que passaram feito boiada durante a pandemia –, como, por exemplo, a Ilha de Frades e seu mar adjacente

(território pesqueiro) e o corredor verde, com remanescentes de Mata Atlântica, formado pelas Áreas de Preservação de Recursos Naturais (APRN) do Pituaçu, do Vale Encantado, do Manguezal do Rio Passa Vaca e do Jaguaribe.

Das regras claras e objetivas previstas expressamente na Constituição do Estado da Bahia garantidoras do direito difuso à ordem urbanística

Conforme imposição expressa da Constituição do Estado da Bahia, o PDDU, a Louos, suas revisões/alterações e emendas, mesmo que pontuais, devem ser fruto, sempre, de processo legislativo especial caracterizado por participação popular efetiva e estudos técnicos embasadores da medida urbanística durante a formulação do ato normativo e sua tramitação na Câmara Municipal, garantindo assim que aquele esteja sempre voltado para a promoção do *adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano* (art. 59, inciso III da CE/BA).

Essas e outras principais balizas e requisitos desse processo legislativo especial de elaboração de leis que alterem o PDDU e/ou a Louos estão previstos expressamente na Constituição do Estado da Bahia (com destaque também para os artigos 60, 64, 225 e outros). Demonstraremos, ao longo deste capítulo, que as Leis Municipais n° 9.509/2020, n° 9.510/2020, Complementar n° 074/2020, n° 9.603/21, n° 9.604/21 e n° 9.562/2021 albergam conteúdo modificador do PDDU de Salvador e da Louos – sendo categorizadas, portanto, como *planos/projetos urbanísticos*. Ao trazerem tais conteúdos em seu bojo, essas leis, para serem *constitucionais*, precisariam ter preenchido, durante suas formulações/tramitações, os requisitos expressamente elencados ao longo de nossa constituição estadual: *participação popular + estudos técnicos + obediência aos padrões de qualidade ambiental + explicitação de estarem voltadas para a persecução das funções sociais da cidade*.

Com efeito, a Constituição do Estado da Bahia – da mesma forma que a Constituição Federal – reservou um de seus capítulos somente para prescrever normas obrigatórias aos municípios no que se refere à "política urbana", positivando em seu próprio texto, de forma expressa e direta, os princípios da

função social da cidade, da *função social da propriedade urbana*, do *planejamento urbanístico* e da *gestão democrática das cidades*. Sobre esses princípios de direito urbanístico de índole constitucional, sugerimos a leitura do capítulo "O 'Novo PDDU de Salvador' e a (não) observância das exigências legais de base técnica, de conteúdo mínimo e de regulamentação de instrumentos de defesa da função social da propriedade" (Marques, 2019), publicado no primeiro livro desta série, *Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – Construindo novas possibilidades*[1].

Os artigos 59, 60 e 64 da CE/BA: processo legislativo especial para planos/projetos urbanísticos e elaboração/modificação de PDDU e de Louos

Além de todo um capítulo para tratar da política urbana, a Constituição da Bahia trouxe também, ao longo do restante de seus títulos, diversas outras exigências para os Poderes Executivo e Legislativo municipais no âmbito do direito à ordem urbanística. Nessa esteira, no capítulo III ("Dos Municípios") do título III ("Da Organização dos Estados e dos Municípios"), ressaltamos os artigos n° 59, 60 e 64:

> Art. 59 - Cabe ao Município, além das competências previstas na Constituição Federal: [...]
> - elaborar e executar a política de desenvolvimento urbano e seu plano diretor, que será aprovado, exclusivamente, por lei municipal;
> - promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano;
> [...]
> Art. 60 - A Lei Orgânica, a ser elaborada e promulgada pela Câmara Municipal, atenderá aos preceitos estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição, definindo:
> [...]

1 MARQUES, Daniel Maciel. O "Novo PDDU de Salvador" e a e a (não) observância das exigências legais de base técnica, de conteúdo mínimo e de regulamentação de instrumentos de defesa da função social da propriedade. *In*: GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora (org.). Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades. Salvador: Edufba, 2019. p. 59-108.

> - cooperação de associações representativas no planejamento municipal; [...]
> Art. 64 - Será garantida a participação da comunidade, através de suas associações representativas, no planejamento municipal e na iniciativa de projetos de lei de interesse específico do Município, nos termos da Constituição Federal, desta Constituição e da Lei Orgânica municipal.
> Parágrafo único - A participação referida neste artigo dar-se-á, dentre outras formas, por:
> - mecanismos de exercício da soberania popular;
> - mecanismos de participação na administração municipal e de controle dos seus atos.

Ressaltamos o inciso III do artigo 59, segundo o qual os municípios devem "promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano". Este mandamento constitucional, ao utilizar expressões como "adequado ordenamento territorial" e "planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano", positiva o princípio do *planejamento urbano* – corolário do princípio da função social da cidade e verdadeiro pressuposto da ordem urbanística –, exigindo que qualquer alteração em PDDU e Louos seja precedida de estudos técnicos. É o processo legislativo especial, previsto na Constituição da Bahia, para formulação e alteração de planos e projetos urbanísticos.

No segundo semestre de 2018, quando provocado a se manifestar sobre a necessidade de que qualquer modificação/alteração em Plano Diretor, mesmo que pontual, esteja alicerçada por participação popular, em respeito ao rito legislativo especial previsto na Constituição da Bahia, em seus artigos 60 e 64, o pleno do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJ/BA) asseverou:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NA HIPÓTESE DOS AUTOS, EMBORA NÃO HAJA VÍCIO DE INICIATIVA NA
> ELABORAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 1.064/2014, QUE DISPÕE SOBRE ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR E DESENVOLVIMENTO URBANO DE BARREIRAS, PARA A CRIAÇÃO DE ÁREA ESPECIAL AEROPORTUÁRIA, DO MESMO MUNICÍPIO, NÃO FORA RESPEITADO O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO, QUANTO A INDISPENSÁVEL PARTICIPAÇÃO SOCIAL. A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NO PROCESSO LEGISLATIVO QUE VISA A MODIFICAÇÃO OU

> APROVAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO 'PDDU' É CONDIÇÃO INDISPENSÁVEL À VALIDADE CONSTITUCIONAL. PORTANTO, A LEI MUNICIPAL Nº 1.064/2014, QUE ALTEROU O PDDU DE BARREIRAS, DEVE SER DECLARADA INCONSTITUCIONAL, POR VIOLAÇÃO FRONTAL AOS ARTS. 60, IV E 64, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. [...] (TJ-BA, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, Número do Processo: 0003286-49.2015.8.05.0000, Relator(a): JOÃO AUGUSTO ALVES DE OLIVEIRA PINTO, Publicado em: 17/09/2018).

Anteriormente, no ano de 2014, o pleno do TJ/BA já havia proferido decisão, na Adin de nº 0303489-40.2012.8.05.0000, proposta pela Procuradoria Geral de Justiça do MP estadual, reafirmando a força normativa das disposições de direito urbanístico previstas na Constituição da Bahia, e declarando inconstitucionais os artigos das Leis Municipais n° 8.378/2012, n° 8.379/2012 e n° 8.167/2012 – uma vez que estes traziam em seus conteúdos assuntos atinentes ao PDDU e à Louos, sem que aquelas precitadas leis tivessem cumprido os requisitos de participação popular e de estudos técnicos que as embasassem.

Trazemos aqui trechos da decisão, uma vez que a Adin nº 0303489-40.2012.8.05.0000 é um precedente que se aplica na íntegra às leis municipais analisadas neste trabalho. Vejamos:

> DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS 8.167/2012, 8.378/2012 e8379/2012. ALTERAÇÃO DE PLANO DIRETOR. MUNICÍPIO DE SALVADOR. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. AFRONTA ÀCONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. EFEITOS. MODULAÇÃO. POSSIBILIDADE. ART. 27 DA LEI N. 9.868/99. PRESERVAÇÃO DO INTERESSE DA COLETIVIDADE.
>
> PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. A ampla e efetiva participação popular-deve ser garantida para a elaboração de norma que implique em alteração do plano diretor do desenvolvimento urbano da cidade (PDDU), sob pena de violação ao disposto no art. 64 da Constituição Estadual. 2. Identificada a afronta à exigência de integração popular no processo legislativo das leis 8.167/2012, 8.378/2012 e 8.379/2012 do município de Salvador, imperioso o reconhecimento de sua inconstitucionalidade.

> 3. A singela participação do povo através de audiências, com publicização em antecedência reduzida e sem os meios adequado de acessos aos estudos técnicos necessários, não é bastante para assegurar o cumprimento daquela exigência. 4. Descumprido parâmetro constitucional nos termos apresentados, forçosa a declaração de inconstitucionalidade dos arts.4º [...] 160 e 161 da Lei Municipal n. 8.167/2012, bem assim, em sua integralidade, as Leis n. 8.378/12 e n. 8.379/12. 5. Em decorrência do reconhecimento da inconstitucionalidade das leis, não há produção de efeitos desde sua origem, coma invalidação de todos os atos dela derivados e o impedimento de que outros sejam praticados segundo o seu teor. [...]. (TJBA, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0303489-40.2012.8.05.0000, Tribunal Pleno, Relator: Des. JOSÉ EDIVALDO ROCHA ROTONDANO, publicado em 20/02/2014).

Dada a importância e clareza desse precedente, entendemos ser pertinente trazer trechos de seu inteiro teor:

> [...] já que o Plano Diretor assume contorno de instrumento fundamental para a realização do direito à cidade. Sem hesitação, construído de forma democrática e participativa é ele que irá trazer para a realidade os anseios e desejos das diferentes regiões e classes da urbe (TJBA, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0303489-40.2012.8.05.0000, Tribunal Pleno, Relator: Des. JOSÉ EDIVALDO ROCHA ROTONDANO, publicado em 20 fev. 2014).

Ressaltamos que o tribunal albergou expressamente a tese de que a determinação constitucional de processo legislativo especial dedicado aos planos diretores não se presta apenas a informar a lei que leve esse título, mas toda e qualquer lei que altere materialmente seu conteúdo:

> Não custa rememorar que a regra contida na Constituição Estadual determina que, para que se realizem alterações no PDDU, deverá ser garantida a ampla e efetiva participação popular, de modo que pouco importa o título que se dê à norma que realiza tal alteração, sendo relevante apenas o seu conteúdo material (TJBA, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0303489-40.2012.8.05.0000, Tribunal Pleno, Relator: Des. JOSÉ EDIVALDO ROCHA ROTONDANO, publicado em 20 fev. 2014).

Apesar da clareza da decisão em comento, a Prefeitura Municipal e a Câmara de Vereadores de Salvador, nos anos de 2020 e 2021, aprovaram as leis que compõem o objeto de análise deste capítulo como se a Constituição da Bahia não protegesse a ordem. Diante dessa postura de "deixar passar a boiada", a sociedade civil solicitou, mediante representação, que o MP do estado da Bahia ingressasse com Adin requerendo decisão de tutela de urgência que suspendesse imediatamente a eficácia dos artigos 15 a 30 da Lei n° 9.509/2020, dos artigos 17 a 20 da Lei Complementar n° 074/2020 e dos artigos 3 a 9 da Lei n° 9.510/2020. A Procuradoria Geral de Justiça do MP estadual acatou na íntegra o pedido.

O artigo 225 da Constituição do Estado da Bahia e seu parágrafo único

Avançando com a análise das disposições contidas na Constituição do Estado da Bahia (1989), depreende-se que tal Carta Magna, além de exigir expressamente estudos técnicos para leis que versem sobre planos e projetos urbanísticos, determina também que tais atos legislativos estejam, sempre, embasados tecnicamente "*de acordo com os padrões de qualidade ambiental*", "*garantindo o bem-estar de seus habitantes*". Vejamos, nesse ponto específico, a literalidade da Constituição do Estado da Bahia, em seu artigo 225, o qual traz ainda a necessidade de que a legislação municipal estabeleça, de forma concreta, índices construtivos com "*taxas máximas de ocupação e mínimas de áreas verdes*", em conformidade com padrões de qualidade ambiental que orientem a melhoria da qualidade de vida da população:

> Art. 225 – Os planos e projetos urbanísticos deverão ser elaborados e implementados de acordo com os padrões de qualidade ambiental, orientando-se no sentido da melhoria da qualidade de vida da população e considerando, em particular, taxas máximas de ocupação e mínimas de áreas verdes.
> Parágrafo único – Os índices urbanísticos contemplados nos planos e projetos dependem privativamente da aprovação da Câmara Municipal e devem objetivar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar dos seus habitantes (Bahia, 1989).

Sobre as violações ao artigo 225 da Constituição do Estado da Bahia que constituem o objeto deste capítulo, ressaltamos, desde já, o caso da Lei n° 9.510/2020 e suas posteriores modificações pelas Leis n° 9.562/2021, n° 9.603/2021 e n° 9.604/2021 – uma "boiada" que "atropelou" substancialmente os Zoneamentos da APRN de Pituaçu, da APRN do Manguezal do Rio Passa Vaca e da APRN do Jaguaribe, extinguindo e flexibilizando índices construtivos restritivos que haviam sido estabelecidos para estes espaços territoriais especialmente protegidos[2] pela legislação municipal anterior. Índices construtivos restritivos que limitem *taxas de ocupação* e garantam *taxas mínimas de áreas verdes* possuem o condão de resguardar e promover a ordem urbanística e o meio ambiente equilibrado e sadio. Em locais sensíveis ambientalmente, com valiosos e vitais recursos naturais que urgem ser preservados, como são as áreas de APRN mencionadas, esta exigência do artigo 225 da Constituição do Estado da Bahia se mostra ainda mais relevante, a fim de evitar o indevido adensamento urbano nessas localidades. Contudo, a Lei n° 9.510/2020, e suas alterações pelas Leis n° 9.5 62/2021, n° 9.603/2021 e n° 9.604/2021 (sem estudos técnicos e carentes de participação popular), ao afastarem índices construtivos restritivos, em nítido *desacordo com os padrões de qualidade ambiental,* possibilitaram, nas APRNs em comento, o parcelamento do solo em lotes de dimensões muito menores, a redução das superfícies permeáveis, e a desnecessidade de um percentual mínimo de preservação de áreas verdes. Isto tem o condão de acarretar o superadensamento do local, com construções maiores, multiplicação de unidades residenciais, intensificação do trânsito, formação de ilhas de calor e perda de capacidade de absorção da água pluviométrica pelo solo, com nítidos prejuízos à *qualidade de vida da população,* às *funções sociais da cidade e* ao *bem-estar de seus habitantes*. Ou seja, em nítida infringência ao artigo 225 da Carta Magna baiana.

2 "Espaços territoriais especialmente protegidos são áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e a proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e a proteção dos recursos naturais" (Silva, 2004, p. 230).

Da inconstitucionalidade dos artigos 15 a 30 da Lei nº 9.509/2020

Em 2019, o Poder Executivo do município de Salvador deu início à elaboração do Projeto de Lei (PL) instituidor e disciplinador do "Condomínio de Lotes". Ao chegar na Câmara Municipal, o PL recebeu a numeração 299/2019. Enquanto o PL tramitava na Câmara, o vereador Aleluia apresentou emendas com assuntos destoantes da temática originaria – Condomínio de Lotes. Essas emendas, assim como o PL originário, são totalmente desprovidas de qualquer participação popular/estudos técnicos e trouxeram conteúdos perigosamente modificadores do PDDU e da Louos. As emendas foram aprovadas, fazendo com que, portanto, a parte da Lei n° 9.509/2020 que delas deriva seja incontroversamente inconstitucional. Logo no preâmbulo da Lei n° 9.509/2020 já se explicita que ela modifica PDDU e Louos. Transcrevemos aqui:

> Institui o Condomínio de Lotes, altera e acrescenta artigos e quadros à Lei nº 9.148/2016 – LOUOS; à Lei nº 8.165/2012, à Lei 3.298/1983, à Lei nº 9.069/2016 e dá outras providências.

Relembramos que a Lei n° 8.165/2012 "*regulamente áreas de proteção cultural e paisagística, integrantes do sistema de áreas de valor ambiental e cultural – SAVAM da Lei. 7.400/2008*", conforme está consignado em seu preâmbulo. A Lei n° 7.400/2008 é o PPDU de Salvador do ano de 2008. Já a Lei n° 9.069/2016, por sua vez, é o PDDU de Salvador do ano de 2016.

Dentre os artigos 1 a 14 da Lei n° 9.509/2020, alguns versam sobre seu tema originário, "Condomínio de Lotes". Como se pode inteligir da simples leitura do artigo 2, mesmo esses artigos que versam sobre "Condomínio de Lotes" causaram modificação/introdução de conteúdo à Louos:

> Art. 2: Fica acrescido o art. 76-A à Lei nº 9.148/2016 – LOUOS, instituindo o 'CAPÍTULO III' ao 'Título IV – DO PARCELAMENTO E URBANIZAÇÃO', com a seguinte redação: [...]

Os próximos artigos que reproduzimos, todos extraídos da Lei n° 9.509/2020, sequer versam minimamente sobre "Condomínio de Lotes", mas sim sobre mudanças de poligonais de áreas de preservação ambiental, cultural, histórica e artística previstas no PDDU, bem como alterações de zoneamentos. São

oriundos das emendas apresentadas. São inconstitucionais. Do artigo 15 ao 29, todo o conteúdo ali expresso é alteração de PDDU, através de regulamentação de APRN, mudanças de zoneamento, mudanças em mapas (sem apresentá-los antes da votação) e alterações de poligonais de áreas de preservação. Vejamos, a título de exemplo, alguns dos (inconstitucionais) artigos da Lei n° 9.509/2020:

> Art. 15. Ficam alterados os limites do Parque Vale Encantado, constante do Mapa 02A - Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural - SAVAM, do Anexo 2 da Lei nº 9.148/2016, instituído como parque urbano, de acordo com mapa anexo, integrante desta Lei. [...]
> Art. 18. Altere-se o Mapa 02A - Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural - SAVAM, integrante do Anexo 2 da Lei nº 9.148/2016, no que se refere à delimitação das Áreas de Proteção Cultural e Paisagística - APCP da Ponta de Nossa Senhora de Guadalupe e Loreto e da Área de Proteção de Recursos Naturais - APRN do Entorno Marítimo da Ilha dos Frades e do Parque Urbano da Ilha dos Frades, de acordo ao Mapa 02A-2, integrante dessa Lei. [...]
> Art. 21. Ficam alterados os limites e o zoneamento da Área de Proteção Cultural e Paisagística - APCP da Ponta de Nossa Senhora de Guadalupe, na Ilha dos Frades, instituída pela Lei nº 8.165/2012, e constante do Mapa 02A da LOUOS, conforme o Mapa APCP da Ponta de Nossa Senhora de Guadalupe, integrante desta Lei.
> Art. 22. Alterem-se os artigos 23, 24, 25, 26 da Lei nº 8.165/2012 e acrescentem-se os artigos 26-A e 26-B, que terão a seguinte redação:
> Art. 23. A Área de Proteção Cultural e Paisagística de Nossa Senhora de Guadalupe, definida pelo Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural - SAVAM, através da Lei nº 7.400/2008, constitui-se de 01 (uma) Área de [...].
> Art. 24. Na área compreendida pela APR da APCP de Ponta de Nossa Senhora de Guadalupe, aplicam-se as seguintes restrições: [...]
> Art. 26. As áreas compreendidas pelas AUC da APCP de Ponta de Nossa Senhora de Guadalupe serão destinadas à ocupação controlada de usos diversos, atendidas as seguintes restrições: [...]
> Art. 26. Altere-se o art. 31 da Lei nº 8.165/2012, que passa a viger com a seguinte redação:
> 'Art. 31. Na área compreendida pela ACPR da APCP de Loreto, além das disposições zonais e não zonais incidentes
> e estabelecidas pela Legislação de Uso e Ocupação do Solo, aplicam-se, ainda, as seguintes restrições... [...]'

> Art. 27. Altere-se o art. 32 da Lei nº 8.165/2012, que passa a vigorar com a seguinte redação:
> 'Art. 32. A área compreendida pelas AUC da APCP de Loreto será destinada à ocupação controlada de usos uniresidenciais e hotéis, atendidas as seguintes restrições: [...]'

A leitura desses artigos demonstra o ardil empregado para burlar o processo legislativo especial exigido pela Constituição da Bahia para alterar/adicionar conteúdo de PDDU e de Louos: nenhum dos artigos transcritos versava sobre "Condomínio de Lotes", o suposto assunto originário do PL. O que se constata é que do artigo 15 ao 29, a Lei n° 9.509/2020, dentre outros absurdos:

1. Alterou limites da Área de Proteção Ambiental (APA) denominada Parque Vale Encantado, modificando a área prevista pelo mapa aprovado com o PDDU;

2. Alterou limites do Parque Tecnológico, modificando a área prevista no mapa aprovado pelo PDDU;

3. Alterou os limites da Área de Proteção Cultural e Paisagística (APCP) da Ponta de Nossa Senhora de Guadalupe e Loreto e da APRN do Entorno Marítimo da Ilha dos Frades e do Parque Urbano da Ilha dos Frades, modificando as áreas previstas pelo mapa aprovado com o PDDU;

4. Estabeleceu diversos regramentos e restrições para a APCP da Ponta de Nossa Senhora de Guadalupe, para a de Loreto, para a APRN do Entorno Marítimo da Ilha dos Frades e do Parque Urbano da Ilha dos Frades.

Frise-se que, embora as mudanças trazidas no PDDU e na Louos pelos artigos mencionados façam sempre referência a supostos mapas, nenhum, nenhum desses mapas foi apresentado durante a tramitação do PL. O PL foi aprovado e convertido em lei sem que os mapas a que faz referência tenham sido apresentados. Um completo contrassenso. Somente meses após a aprovação, os mapas foram apresentados. A comprovação cabal de que a Lei n° 9.509/2020 foi formulada, tramitou, recebeu emendas e foi aprovada sem que tenha sido publicizado mapa algum está no extrato de sua tramitação, que pode ser obtido no próprio *site* oficial da Câmara Municipal de Salvador.

Por decorrência dessa lei, as comunidades residentes na Ilha dos Frades, na Ponta de Nossa Senhora de Guadalupe e no Loreto estão sendo diretamente afetadas sem sequer terem sido ouvidas durante o trâmite legislativo, direito que lhes é assegurado pela Constituição estadual. E qual estudo técnico justificou essas mudanças? Quais estudos técnicos comprovaram que essas alterações em áreas de especial proteção ambiental não irão afetar os padrões de qualidade ambiental de Salvador nem reduzir as taxas mínimas de área verde (artigo 225 da Constituição da Bahia)? Nenhum.

Da inconstitucionalidade das Leis Municipais nº 9.510/2020 e nº 9.603/2021

O PL que deu origem à Lei n° 9.510/2020 tinha como conteúdo originário a instituição e regulamentação da APRN Cidade Jardim/Santa Maria, mas, durante sua tramitação na Câmara Municipal, foi alvo de emendas que nela introduziram outros assuntos, modificadores do PDDU e da Louos em pontos de altíssima sensibilidade ambiental – como, por exemplo, o zoneamento da APRN de Pituaçu. Alterações desprovidas de base técnica e de participação popular que, dentre outras coisas, possuem o condão de resultar na supressão das poucas áreas verdes e remanescentes de Mata Atlântica ainda existentes em Salvador.

Transcrevemos partes dos (inconstitucionais) artigos 3 a 5 da Lei n° 9.510/2020, que afrouxaram, no zoneamento da APRN de Pituaçu, os índices construtivos restritivos das áreas lindeiras à Unidade de Conservação (UC) Parque de Pituaçu:

> Art. 3º. Integra a presente Lei o Mapa 1, que contém a delimitação da Área de Proteção de Recursos Naturais - APRN do Cidade Jardim/Santa Maria; o Mapa 2, com a APRN de Pituaçu; e o Mapa 3, que contém a APRN do Jaguaribe.
> Art. 4º Inclua-se o parágrafo único e o Mapa 02 anexo desta Lei ao art. 2º da Lei nº 8.164/2012, com a seguinte redação:
> [...]
> Art. 5º Ficam alterados o caput e o inciso II e acrescentados os incisos V, VI, e VII - ao art. 7º da Lei nº 8.164/2012, que passam a vigorar com a seguinte redação:

> 'Art. 7º Nas áreas compreendidas pela ZOC, que se constituem de áreas antropizadas lindeiras ao Parque de Pituaçu e passíveis de urbanização, ou que já foram parceladas e em processo de ocupação, serão aplicadas as mesmas restrições de uso e ocupação de solo, previstas para a zona contígua, conforme o zoneamento da LOUOS, atendidas as seguintes disposições.
> '.... II - o lote mínimo de novos parcelamentos será de 300,00m² (trezentos metros quadrados);
> .... V - os recuos mínimos de frente, ambas as laterais, e de fundo, atenderão ao disposto no Quadro 06 - Parâmetros de Ocupação, integrante do Anexo 01 da LOUOS, correspondentes à zona de uso contígua à ZOC, ZPR - 3; [...]"

Depois, com as mudanças da (também inconstitucional) Lei n° 9.603/2021, os índices construtivos protetivos de lote mínimo, de manutenção de taxas mínimas de área verde e de maior coeficiente de permeabilidade foram completamente abolidos da APRN de Pituaçu. Isto é, primeiro, no início da "boiada", a Lei n° 9.510/2020 flexibilizou os índices restritivos (e protetores do meio ambiente equilibrado e sadio). Depois, com o avançar do atropelo da "boiada", os índices construtivos restritivos em comento foram suprimidos por completo, pois a Lei n° 9.603/2021 promoveu novas mudanças no artigo 7º da Lei n° 8.164/2012, fazendo com que tal dispositivo passasse a se referir à APRN de Jaguaribe – e deixando, por conseguinte, desguarnecida a APRN de Pituaçu.

Transcreve-se, a seguir, a redação do artigo 7º da Lei n° 8.164/2012, com a alteração da Lei n° 9.603/2021, alterando a destinação do artigo, para que a previsão legal deixasse de incidir sobre a APRN de Pituaçu:

> Art. 5º Ficam alterados o caput e o inciso II e acrescentados os incisos V, VI, e VII - ao art. *7º da Lei nº 8.164/2012,* que passam a vigorar com a seguinte redação:
> 'Ficam alterados os limites da Área de Proteção de Recursos Naturais do *Jaguaribe*, constante do Mapa 02-A da Lei nº 9.148, de 8 de setembro de 2016, de acordo com o Mapa 'Área de Proteção de Recursos Naturais do *Jaguaribe*', integrante desta Lei, em substituição ao anteriormente publicado na Lei nº 9.510, de 4 de março de 2020. (Redação dada pela Lei nº 9603/2021)
> ....

> II - o lote mínimo de novos parcelamentos será de 300,00m² (trezentos metros quadrados);
> [...]'."

Como se pode constatar, tais artigos avançaram para matérias afetas ao PDDU e à Louos, ao alterar índices urbanísticos, disciplinando o uso e a ocupação do solo no zoneamento da APRN de Pituaçu (protetora do entorno da UC Parque de Pituaçu), de forma a permitir mais e maiores construções, em detrimento da preservação de áreas verdes, da ventilação da cidade e da permeabilidade do solo. As mudanças em comento permitem que os grupos que se apresentam como detentores dessas áreas possam edificar maiores empreendimentos imobiliários, obtendo lucros expressivos com as mudanças dos índices urbanísticos no local. Os lançamentos imobiliários se valerão do fato de estarem em área tida como de proteção ambiental para alcançarem altos preços. O fim perseguido deixou de ser a função social da cidade, a preservação de áreas verdes e sua confortabilidade térmica, dando lugar ao antirrepublicano intuito de (muito) enriquecer certos indivíduos.

Isso porque o zoneamento anteriormente previsto na APRN em comento para a área lindeira à UC Parque de Pituaçu determinava uma espécie de Zona de Amortecimento, denominada de Zona de Ocupação Controlada (ZOC), reduzindo os impactos da antropização sobre o local. Zonas Protetivas ao redor de UCs são imprescindíveis. Relembramos que a Lei nº 8.164/2012, recepcionada pelo PDDU de 2016 (o qual versa sobre a APRN de Pituaçu em seus artigos 151, inciso VII; 266, inciso III e § primeiro; 267[3] , inciso III), estabeleceu zoneamento para a APRN de Pituaçu, determinando em seu artigo 2º três ZOCs. Vejamos o artigo 2º da Lei n° 8.164/2012:

---

3 Art. 267 do PDDU de 2016 de Salvador: "São diretrizes para as APRN: [(..]..
III - para a APRN de Pituaçu:
revisão dos critérios e restrições de ocupação do solo para as áreas particulares localizadas no entorno do Parque Urbano, compatibilizando o uso do solo com a proteção ambiental, especialmente no que diz respeito à preservação da cobertura vegetal e permeabilidade do solo; b) expedição de alvarás para implantação de empreendimentos nas áreas passíveis de ocupação apenas após o licenciamento ambiental pelo órgão competente; c) implementação de programas de recuperação ambiental, compreendendo a urbanização dos assentamentos precários urbanizáveis existentes na data da publicação desta Lei e o reassentamento das áreas não urbanizáveis, a critério do Executivo.

> Art. 2º A Área de Proteção de Recursos Naturais - APRN de Pituaçu se constitui de uma Área de Proteção Rigorosa - APR, uma Zona de Manejo Especial - ZME, duas Zonas de Uso Institucional - ZUI, três Zonas de Ocupação Controlada - ZOC, quatro Zonas de Uso Diversificado - ZUD, e duas Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS.

O artigo 7 da Lei n° 8.164/2012, na sequência, estabeleceu índices urbanísticos restritivos para as três ZOCs, dada a importância, para todo o meio ambiente equilibrado e sadio de Salvador, de se proteger o entorno da UC do Parque de Pituaçu:

> Art. 7º Nas áreas compreendidas pelas ZOC, que se constituem de áreas antropizadas lindeiras ao Parque de Pituaçu e passíveis de urbanização ou que já foram parceladas e em processo de ocupação, serão permitidos os mesmos usos e parâmetros de ocupação previstos na legislação urbanística, atendidas ainda as seguintes disposições:
> I - novos parcelamentos de glebas deverão reservar um percentual mínimo de 20% (vinte por cento) de Áreas Verdes;
> II - O lote mínimo de novos parcelamentos deverá ser de 1.500,00m² (mil e quinhentos metros quadrados); [...]
> IV - O índice de Permeabilidade - IP das edificações deverá ser de 0,40 (quarenta centésimos).

Todavia, com a aprovação das Leis n° 9.510/2020 e n° 9.603/2021, toda essa proteção foi suprimida da APRN de Pituaçu, e, consequentemente, por via reflexa, retirada também da UC Parque de Pituaçu, que perdeu a zona protetiva ao seu entorno. O lote mínimo, que antes era de 1.500 m², deixou de existir. O percentual mínimo de 20% de manutenção de áreas verdes, completamente suprimido. O índice de permeabilidade do solo, de 0,40, afastado. Não se respeitou em nada o mandamento constitucional de preservação dos padrões de qualidade ambiental, com taxas máximas de ocupação e mínimas de áreas verdes – artigo 225 da Constituição do Estado da Bahia.

Os prejuízos ao meio ambiente de Salvador advindos da promulgação da Lei n° 9.510/2020 abarcam também danos às APRNs do Manguezal do Rio Passa Vaca e do Jaguaribe. A primeira teve seus índices construtivos restritivos drasticamente relativizados. Isso porque as mesmas restrições protetivas previstas na APRN de Pituaçu, na redação primeva do artigo 7º da Lei n° 8.164/2012, também eram determinadas para a APRN do Manguezal do Passa

Vaca, pela redação original do artigo 15 da Lei nº 8.164/2012. Transcreve-se, a seguir, o artigo 15 da Lei n° 8.164/2012, em sua formulação originária:

> Art. 15 - Na área compreendida pela ZOC da APRN do Manguezal do Rio Passa Vaca, que se constitui de áreas que se constituem de áreas antropizadas e passíveis de ocupação, aplicam-se no que couber as mesmas restrições estabelecidas no art. 7º desta Lei.

Todavia, com a aprovação da Lei n° 9.510/2020 e da Lei n° 9.603/2021, a ZOC da ARPN do Passa Vaca deixou de existir, assim como suas medidas protetivas. Esta alteração foi trazida pelo artigo 6º da Lei n° 9.510/2020, a seguir reproduzido:

> Art. 6º Altere-se o caput do art. 15 da Lei nº 8.164/2012, que passa a ter a seguinte redação:
> 'Art. 15. Na área compreendida pela ZOC da APRN do Manguezal do Rio Passa Vaca, que se apresenta antropizada e passível de ocupação, serão aplicadas as mesmas restrições previstas para a zona de uso contígua, conforme o zoneamento da LOUOS, de acordo ao disposto, com as instruções estabelecidas nos incisos V, VI e VII do art. 7º da Lei nº 8.164/2012.'

Depois, a Lei n° 9.603/2021, em seu artigo 8º, revogou por completo o artigo 15 da Lei n° 8.164/2012. Ou seja, a APRN do Manguezal do Rio Passa Vaca, um local que deveria ser especialmente protegido, por conter recursos naturais imprescindíveis para a cidade de Salvador, ficou completamente desprotegido, após o atropelo da "boiada" durante a pandemia.

Outro local de Salvador violado foi o Rio Jaguaribe e o seu entorno, com áreas verdes e remanescentes de Mata Atlântica. A Lei n° 9.510/2020, em seus artigos 7º e 8º, alterou os limites anteriormente impostos pelo PDDU de 2016 para a APRN do Jaguaribe, modificou o seu zoneamento, e disciplinou (tudo isto sem qualquer estudo técnico e/ou participação popular) os seus índices construtivos.

APRN de Pituaçu, APRN do Manguezal do Rio Passa Vaca e APRN do Jaguaribe, três locais que exigem especial proteção ambiental, foram violados a um só tempo pelas Leis n° 9.510/2020 e n° 9.603/2021, e suas alterações inconstitucionais no PDDU e na Louos de Salvador. Três locais que guardam o pouco que resta de área verde em Salvador, de Mata Atlântica. Mais uma vez, embora

a Lei n° 9.510/2020 faça referência a diversos mapas, ela foi aprovada sem que esses mapas fossem apresentados. Somente meses depois da aprovação da Lei pela Câmara Municipal é que os mapas foram apresentados. A boiada já havia passado.

O artigo 9 da Lei n° 9.510/2020 trouxe mais inconstitucionalidades, dessa vez referentes a um inadmissível processo de elitização/privatização/gentrificação da Ilha dos Frades e do mar ao seu redor, mediante o exercício do *patrimonialismo*, ao se regulamentar o uso do solo em tal APRN. Essas modificações/restrições/proibições, somadas às trazidas pela Lei n° 9.509/2020 e pela Lei Complementar nº 074/2020, além de inconstitucionais, já estão, no mundo da vida prática, causando enormes prejuízos para a subsistência de comunidades tradicionais pescadoras da Baía de Todos-os-Santos – daí o motivo de diversas associações de pescadores terem assinado a representação protocolada no MP estadual em agosto de 2020.

Em sua obra *Sobre o autoritarismo brasileiro*, Lilia Moritz Schwarcz (2019, p. 65) define sinteticamente o *patrimonialismo*, traço marcante e infeliz da sociedade brasileira, como sendo: "[...] a utilização de interesses pessoais, destituídos de ética ou moral, por meio de mecanismos públicos". Ao que tudo indica, o *patrimonialismo* se fez presente nessas leis eivadas de inconstitucionalidade. Não só em relação às áreas verdes de Pituaçu, Jaguaribe e Manguezal do Passa Vaca, como também no que se refere à Ilha dos Frades e ao mar ao seu redor. O artigo 9 da Lei n° 9.510/2020 impusera restrições e proibições de atividades e acessos na referida região. Uma análise superficial do artigo poderia levar à equivocada conclusão de que as restrições/proibições ali previstas estariam pautadas pelo intuito de proteger o meio ambiente; todavia, certamente não foi esse o escopo norteador.

Primeiro, em virtude da ausência de estudos técnicos. Ora, como as proibições/restrições são voltadas para a proteção do meio ambiente se não houve estudos técnicos para tanto?

Segundo, pela não ocorrência de processo participativo, com escuta da comunidade e transparência sobre as proposições que seriam tomadas.

Terceiro, pela análise das restrições: proibição de atividades típicas das comunidades tradicionais (pesca, extrativismo, venda de artesanatos nas praias, trilhas, *camping* etc.), buscando a segregação espaço-territorial, inclusive de índole racial, mediante o alijamento de classes menos abastadas dos locais que se pretendem elitizar/gentrificar, de acordo com *interesses pessoais,*

destituídos de ética ou moral, por meio de mecanismos públicos (edição de atos normativos – as leis ora analisadas).

Quarto, pela constatação de que, ao mesmo tempo que se proibiu pesca/extrativismo/*camping*/trilhas/artesanato, liberou-se gabarito para construções de prédios e hotéis de grande porte (*resorts*). Ora, está a se proteger o meio ambiente proibindo pesca e artesanato de comunidades tradicionais, mas liberando empreendimentos imobiliários e hoteleiros que adensarão sobremaneira a ilha?

Quinto, pelo estudo conjunto da Lei n° 9.509 com a Lei n° 9.510 de 2020 (ambas inconstitucionais) e a consequente averiguação de que o artigos 26 da primeira determina que há um "proprietário" ao qual será dado o poder de permitir quem pode e quem não pode acessar certa parte da ilha. Esse artigo explicita um *patrimonialismo* capaz de fazer com que a lei explicitamente confira, a um particular, poderes para controlar o acesso a um local público. Vejamos:

> Art. 26 da Lei 9.509/2020:
> Altere-se o art. 31 da Lei nº 8.165/2012, que passa a viger com a seguinte redação:
> 'Art. 31. Na área compreendida pela ACPR da APCP de Loreto, além das disposições zonais e não zonais incidentes e estabelecidas pela Legislação de Uso e Ocupação do Solo, aplicam-se, ainda, as seguintes restrições:
> [...]
> VIII - as pessoas que obtiverem autorização especial do proprietário da área referida no caput deste artigo poderão acessar as praias e a Igreja de Nossa Senhora de Loreto diretamente da ACPR;

Isto demonstra como o *patrimonialismo* ainda se faz presente em certas condutas de nossos representantes nos Poderes Executivo e Legislativo. Todos esses cinco pontos elencados, em especial o último, e a absurda privatização explícita da paradisíaca ACPR de Loreto, demonstram que a regulamentação do uso e ordenamento do solo na Ilha dos Frades e do mar ao seu redor não está voltada para a proteção do meio ambiente sadio, mas sim para a privatização/elitização da área, em prol de interesses de investidores do ramo hoteleiro e imobiliário. Tanto que o artigo 26 da Lei n° 9.509/2020 alterou o artigo 31 da Lei n° 8.165/2012, para que, em seu inciso IX, seja permitida construção

de até 18 metros de altura na ACPR da APCP de Loreto, com índice de permeabilidade de apenas 0,30 e Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB) e Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM) igual a 1. Onde está a proteção ambiental em índices construtivos tão permissivos?

Explanados esses pontos, podemos passar para a transcrição das restrições/proibições contidas no artigo 9 da Lei n° 9.510/2020, aclarando que são elas motivadas pelo *patrimonialismo,* pela segregação espaço-territorial, e não pela preservação do meio ambiente equilibrado e sadio:

> Art. 9. Fica regulamentada a Área de Proteção de Recursos Naturais do Entorno Marítimo da Ilha dos Frades, instituída pela Lei nº 9.148/2016, e constituída de uma faixa de 500m (quinhentos metros) do entorno da costa das Ilhas dos Frades, Itapipuca, Santo Antônio e Bom Jesus dos Passos, abrangendo, ainda, a faixa de praia.
> § 1º Na APRN do Entorno Marítimo da Ilha dos Frades, ficam proibidas:
>
> I - a pesca de Caranguejo Aratu Vermelho (Aratus Pisonii) em todos os manguezais e vegetações de mangue; atividade de pesca de qualquer tipo de peixe, moluscos, siris, e etc. utilizando-se armadilhas tais como gaiolas, grozeiras, munzuá, redinha, covos iscados ou similares, inclusive nas praias; a pesca de polvos das espécies "Octopus insularis" e "Octopus vulgaris"; a captura de Tartaruga Oliva, (Lepidochelys olivácea), Tartaruga de Couro (Dermochelys coriácea), Tartaruga de Pente (Eretmochelys imbricata), Tartaruga Verde (Chelonia mydas) e Tartaruga Cabeçuda, (Caretta caretta), a pesca de Lula (Loligo ssp); a pesca de Moreia (Muraenidae); a pesca de Lagosta Vermelha (Procambarus clarkii) e Lagosta de Cabo Verbe (Panulirus Laevicauda); a coleta de Guaiamum (Cardisoma guanhumi); a pesca de Camarão Sete Barbas (Xiphopenaeus kroyeri), Camarão Rosa (Farfantepenaeus subtilis e Farfantepenaeus brasiliensis) e Camarão Branco (Litopenaeus schmitti); a captura de Cavalo Marinho; a coleta, venda, transporte de organismos marinhos, em especial, corais, estrela do mar e peixes ornamentais para fins de ornamentação e aquariofilia, qualquer tipo de captura ou pesca de animais e organismos marinhos até o ano de 2021;
> II - a atividade de camping;
>
> III - o uso de tendas ou similares nas praias depende de autorização prévia do município ou do Gestor de praias;
> IV - a pesca submarina com ou sem respirador artificial; [...]

> VI - a comercialização de quaisquer produtos nas praias e promenades, como seja artesanato, roupas, chapéus, etc;

Essas inconstitucionais proibições, assim como as trazidas com a Lei n° 9.509/2020, já estão causando prejuízos enormes para diversas comunidades de pescadores de toda a Baía de Todos-os-Santos. Proibidos de pescar em volta da Ilha dos Frades, de utilizar suas rotas tradicionais que passam pela região, as famílias que vivem desse modo tradicional já estão enfrentando prejuízos em sua subsistência física e econômica. O território pesqueiro de comunidades da Ilha de Maré, bem como de outros locais da Baía de Todos-os-Santos, abrange a Ilha dos Frades e o mar ao seu redor. Da mesma forma, o local também era utilizado para comércio de artesanato por parte de comunidades de ilhas vizinhas e da costa continental próxima.

Atividades tradicionais, como a pesca meramente artesanal, praticadas há séculos, passadas de geração em geração, que em nada têm o condão de prejudicar significativamente o meio ambiente (ainda mais quando relativizadas com a implementação de *resorts* com prédios de até 18 metros de altura), completamente proibidas, sem nenhum estudo técnico, sem nenhuma audiência pública sobre o assunto. Acesso à Ponta de Loreto, lugar paradisíaco da ilha, definido por um "proprietário", a quem cabe escolher quem pode e quem não pode frequentar o local. Pescadores e artesãos enfrentando dificuldades de subsistência, para que um grupo possa enriquecer. Uma ilha paradisíaca no coração da Baía de Todos-os-Santos, bem comum de todos, sendo privatizada através da própria lei.

Nessa esteira, trilhas tradicionais por dentro da Ilha dos Frades também não são mais possíveis de utilização pelos nativos da Baía de Todos-os-Santos. Locais tidos por comunidades tradicionais (quilombolas, terreiro) como sagrados, utilizados para cerimônias e ritualísticas, também não são mais acessíveis. São esses os motivos que levaram diversas associações de pescadores, marisqueiros e quilombolas – com territórios pesqueiros/extrativistas que abrangem a Ilha dos Frades – a reagirem/resistirem, assinando conjuntamente com outras entidades da sociedade civil organizada a representação

por Adin[4] protocolada no MP em agosto de 2020[5] e buscando "segurar a boiada" – que vinha passando cada vez mais bruscamente.

Da inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 074/2020

A Lei Complementar n° 074/2020, embora trate de política urbana – Regularização Fundiária Urbana (Reurb) –, foi formulada pelo Executivo sem apresentação de estudos técnicos e sem participação popular. Durante a tramitação na Câmara Municipal, ocorreram poucas e rápidas audiências, que não satisfizeram a necessidade constitucional de participação popular substancial e efetiva.

Os artigos 17 a 20 da Lei Complementar n° 074/2020 são flagrantemente inconstitucionais, pois não versam sobre a Reurb, mas sim sobre alterações no PDDU, sobre regulamentação de APRN, mudanças de zoneamento, mudanças em mapas (sem apresentá-los antes da votação) e alterações de poligonais de áreas de preservação. Reproduzimos aqui parte elucidativa desses artigos inconstitucionais da Lei Complementar n° 074/2020:

> Institui o Programa de Regularização Fundiária Urbana e estabelece normas e procedimentos aplicáveis ao Procedimento Administrativo de Regularização Fundiária Urbana.
>
> [...]
> Art. 17. Fica a poligonal da Zona Especial de Interesse Social - ZEIS da Costa, situada na Ilha dos Frades, delimitada de acordo à Planta 01, integrante do Anexo IV desta Lei.

4 "Entidades apontam inconstitucionalidade em emendas que reduzem áreas de proteção ambiental e afetam comunidades tradicionais nas ilhas de Salvador". Diponível em: http://cppnacional.org.br/noticia/entidades-apontam-inconstitucionalidade-em-emendas-que-reduzem-%C3%A1reas-de-prote%C3%A7%C3%A3o--ambiental-e.

5 Íntegra de Representação disponível em: https://www.gamba.org.br/wp-content/uploads/2020/09/REP-MPE-ADIN-GAMBA-IAB-IBDU-E-OUTROS-2020.pdf

> Art. 18. Fica a poligonal da Zona Especial de Interesse Social - ZEIS de Paramana, situada na Ilha dos Frades, delimitada de acordo com a Planta 01, constante no Anexo III desta Lei.
> Art. 19. Ficam enquadrados na categoria de Parque Urbano, conceituado na Lei 9.609/16 - PDDU, as áreas delimitadas constantes da Planta 01 do Anexo II desta Lei.

Ora, estamos diante aqui também de explícita alteração do PDDU, com, inclusive, alteração de limites de suas áreas protegidas de especial valor ambiental e cultural. Essas reiteradas modificações – sem consulta popular, sem estudos técnicos, sem apresentação tempestiva dos mapas – satisfez a quais interesses? Aos interesses coletivos *stricto sensu* da comunidade mais vulnerável que lá reside/vive/trabalha? Aos interesses de toda a coletividade difusa soteropolitana?

Da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 9.562/2021

Em 2021, a Câmara Municipal voltou a alterar o PDDU e a Louos, através da Lei n° 9.562/2021, supostamente para tratar do Programa Minha Casa Minha Vida, mas modificando o PDDU/Louos, mais uma vez em áreas de especial proteção na Ilha dos Frades, como a Ponta de Nossa Senhora de Guadalupe e a Nossa Senhora do Loreto, através de seus artigos 12 a 57. A título de elucidação, transcrevemos o seu artigo 12:

> Art. 12. Alterem-se os artigos 23, 24, 25 e 26 da Lei nº 8.165, de 16 de janeiro de 2012, bem como os artigos 26- A e 26-B, da mesma Lei, alterados e incluídos pela Lei nº 9.509, de 4 de março de 2020, e acrescentem-se ainda os artigos 26-C e 26-D, que passam a vigorar com a seguinte redação:
> 'Art. 23. A Área de Proteção Cultural e Paisagística da Ponta de Nossa Senhora de Guadalupe, definida pelo Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural - SAVAM, através da Lei nº 9.069/2016, constitui-se de Área de Proteção Rigorosa - APR; Áreas de Uso Controlado - AUC; Área de Interesse Turístico Cultural - AITC; Área de Comércio e Serviços - ACS; Área de Uso Especial - AUE e Área de Proteção à Vida Marinha - APVM.

Essa lei alterou ainda zonas especiais das APAs referentes às Ilhas de Bom Jesus dos Passos, Língua de Baleia, Santo Antônio, Coqueiros, Itapipuca e Ilha dos Frades. Em todos esses locais, houve mudanças extremamente significativas em relação aos índices construtivos (índice de permeabilidade, lote mínimo, lote máximo, índice de ocupação máximo, gabarito máximo, recuos mínimos, CAB e CAM), tornando-os menos restritivos, sem qualquer estudo técnico que embasasse a medida. Também não houve participação popular.

Imprescindível pontuar que a Lei n° 9.562/2021 modificou, em menos de um ano, os índices construtivos da Ilha dos Frades – que já haviam sido modificados em 2020 pela Lei n° 9.509/2020, também inconstitucional pelos mesmos motivos. Uma alteração substancial seguida de outra, sem respeito às normas da Constituição estadual, transformando o ordenamento numa colcha de retalhos inconstitucionais.

Da inconstitucionalidade da Lei Municipal n° 9.603/2021

Tivemos ainda durante a pandemia mais uma "boiada que passou", alterando e "atropelando" o PDDU e a Louos de Salvador, sem estudos técnicos e sem participação popular: foi a Lei Municipal n° 9.603/2021 – já analisada em tópico anterior deste capítulo, de forma conjunta com a Lei n° 9.510/2020.

A título de exemplo, transcrevemos um de seus artigos:

> Art. 7º Fica alterado o caput do art. 13 da Lei nº 8.164, de 16 de janeiro de 2012, nos termos do Mapa "APRN do Manguezal do Rio Passa Vaca", integrante do Anexo II desta Lei, que passa a vigorar com a seguinte redação:
> 'Art. 13. A Área de Proteção de Recursos Naturais - APRN do Manguezal do Rio Passa Vaca se constitui de uma Área de Proteção Rigorosa - APR, conforme indicado no Mapa "APRN do Manguezal do Rio Passa Vaca", integrante deste Lei, em substituição ao anteriormente publicado em 16 de janeiro de 2012'.

Importante repisar que a Lei n° 9.603/2021 modificou, em menos de um ano, a Lei Municipal n° 9.510/2020, a Complementar n° 74/2020 e a n° 9.562/2021, também inconstitucionais, retalhando ainda mais a legislação urbanística e

suprimindo/modificando zoneamentos/índices construtivos em áreas especialmente protegidas, como a APRN do Jaguaribe, os Parques Urbanos da Ilha de Bom Jesus dos Passos, a APRN do Manguezal do Passa Vaca e a APRN de Pituaçu.

Da inconstitucionalidade da Emenda nº 37 à Lei Orgânica Municipal de Salvador

A última "boiada" tratada neste trabalho atropelou frontal e imediatamente, não só a Constituição da Bahia, como também a própria Lei Orgânica de Salvador. Estamos tratando da Emenda nº 37, alvo de representação por Adin, para a Procuradoria Geral de Justiça do MP estadual, assinada por cerca de 10 promotores de Justiça, acionados pela mobilização da sociedade civil organizada. A representação foi acatada pela Procuradoria Geral de Justiça do MP, que ingressou com Adin, gerando o Processo Judicial de nº 8023069-41.2022.8.05.0000[6], em trâmite perante o tribunal pleno do TJ/BA, de relatoria do desembargador Manuel Carneiro Bahia de Araújo.

Em nítida infringência às exigências constitucionais de participação popular e estudos técnicos quando a lei versar sobre planos/projetos urbanísticos, a Emenda nº 37 modificou a Lei Orgânica de Salvador em alguns pontos, sendo o que nos interessa para o presente capítulo a modificação do artigo 77 da Lei Orgânica, adicionando trecho que fulmina a participação popular em alterações do PDDU. Vejamos como era e com ficou o artigo 77 da Lei Orgânica, com a parte que foi adicionada grifada:

> Art. 77, redação anterior: 'O Município elaborará as normas a serem observadas no planejamento urbano, no ordenamento do uso e da ocupação do solo, as quais deverão guardar harmonia com as diretrizes gerais previstas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e se constituirão no seu instrumento de operacionalização'.
> Art. 77, como ficou: 'Quando da elaboração e/ou revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o órgão de planejamento municipal, a cada 08 (oito) anos, deverá assegurar, durante sua formulação, no período que antecede o seu envio à Câmara Municipal, *01*

6 Os processos judiciais mencionados neste capítulo estão disponíveis para consulta pública em: https://pje2g.tjba.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam.

> *(uma) audiência pública com a sociedade civil, em cada subprefeitura do Município afetada pelo Plano, de acordo com regulamentação a ser estabelecida pelo referido órgão de planejamento, e quando já estiver em análise ou apreciação na Câmara Municipal qualquer alteração no Plano proposto pelas comissões permanentes, ou mesmo as realizadas em plenário, independerá de audiências públicas'.*

E assim, a boiada passou, durante a pandemia, como se não houvesse Constituição estadual com redação expressa e completamente contrária à Emenda nº 37 à Lei Orgânica de Salvador.

Das Adins propostas pela Procuradoria Geral de Justiça

Das representações por Adin que mencionamos ao longo deste capítulo, a Procuradoria Geral de Justiça do MP estadual já externou seu entendimento final em relação à representação datada de agosto de 2020 e assinada por diversos entes da sociedade civil contra as Leis n° 9.509/2020, n° 9.510/2020 e Complementar n° 074/2020.

Isto demonstra que, apesar da pandemia, a sociedade civil organizada reuniu-se remotamente de forma articulada – dividiu tarefas, foi multiplicando/somando apoio em rede, alinhou esforços –, tendo assinado a representação o "Movimento Vozes de Salvador", o "Fórum a Cidade Também é Nossa", o Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento Bahia (IAB/BA), o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, o Grupo Ambientalista da Bahia (Gambá) e dez associações representativas de pescadores, marisqueiros, extrativistas e quilombolas da Baía de Todos-os-Santos com território pesqueiro/extrativista abrangendo a Ilha dos Frades.

A Procuradoria Geral de Justiça acatou na íntegra a representação e ingressou, em setembro de 2021, com três Adins, requerendo, em todas, a concessão de tutela de urgência para suspender desde já a eficácia dos artigos inquinados. A Adin que se volta contra a Lei Municipal nº 9.509/2020 recebeu a numeração 8029741- 02.2021.8.05.0000 no TJ/BA e já teve seu dia de julgamento pelo pleno solicitado pelo desembargador relator Lidivaldo Reaiche Raimundo Britto, por diversas vezes, sem que tenha havido, até então, a apreciação da tutela de urgência pelo pleno.

Contra a Lei Complementar nº 74/2020 (e suas posteriores alterações pela Lei nº 9.562/2021) foi protocolada a Adin de nº 8029739-32.2021.8.05.0000, inicialmente de relatoria da desembargadora Inez Maria Brito Santos Miranda, mas, como esta declarou suspeição por motivo de foro íntimo, a ação foi distribuída para o desembargador Jefferson Alves de Assis, sem que tenha havido, até então, decisão sobre a tutela de urgência requerida. A prefeitura já se manifestou no feito, assim como a Câmara Municipal e a Procuradoria Geral do Estado da Bahia.

A Adin de nº 8029746-24.2021.8.05.0000 busca afastar do ordenamento jurídico a Lei Municipal n° 9.510/2020 (e as demais alterações promovidas pelas Leis n° 9.562/2021, n° 9.603/2021 e n° 9.604/2021). De relatoria do desembargador Baltazar Miranda Saraiva, é a única que já teve a apreciação, pelo tribunal do pleno, do pedido de tutela de urgência.

A forte mobilização da sociedade civil organizada sobre o TJ/BA

Com o avanço das vacinas contra a covid-19, e a pandemia sob controle, no segundo semestre de 2022 e no começo de 2023, houve o retorno gradual das atividades presenciais no TJ/BA. Com isto, a sociedade civil organizada realizou forte mobilização[7], organizando grupos que foram aos gabinetes dos desembargadores evidenciar, de forma presencial e mediante argumentação oral, os prejuízos advindos das legislações municipais em comento.

Pescadores e marisqueiros da Baía de Todos-os-Santos foram, com apoio da rede de proteção, ao TJ/BA, e contaram aos representantes do Poder Judiciário como estavam sendo violados em seus territórios, enfrentando crises de subsistência, com as novas restrições trazidas pelas legislações.

Diversos entes da sociedade civil organizada (Gambá; IAB; Stella4praias – Associação de moradores, empresários e amigos da orla norte de Salvador) ingressaram nos feitos judicializados, na condição de amigos da corte, buscando melhor munir os julgadores com informações e dados técnicos.

7 "Gambá e 19 entidades cobram providências do MP-BA sobre lei que modifica PDDU". Disponível em: https://www.gamba.org.br/noticias/gamba-e-19-entidades-cobram-providencias-do-mp-ba-sobre-lei-que-modifica-pddu.

Nas redes sociais, foram feitas várias campanhas, evidenciando, para o público de Salvador, os malefícios das leis que estavam sendo julgadas pelo TJ/BA.

Do julgamento da Adin 8029746-24.2021.8.05.0000: determinada liminarmente a suspensão da eficácia da Lei nº 9.510/2020, e das alterações promovidas pelas Leis nº 9.562/2021, 9.603/2021 e 9.604/2021

No dia 1 de fevereiro de 2023, o tribunal pleno do TJ/BA, ao que tudo indica, sensibilizado pela forte mobilização da sociedade civil organizada[8], debruçou-se de forma detalhada sobre cada alteração promovida no PDDU e na Louos de Salvador pela Lei n° 9.510/2020 (e suas posteriores modificações pelas Leis n° 9.562/2021, n° 9.603/2021 e n° 9.604/2021), concluindo, em sede de decisão liminar no bojo da Adin de nº 8029746-24.2021.8.05.0000, que:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ( ). MÉRITO.
> *LEI Nº 9.510/2020, DO MUNICÍPIO DE SALVADOR, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO E DELIMITAÇÃO DA ÁREA DE PROTEÇÃO DE RECURSOS NATURAIS - APRN DO CIDADE JARDIM/SANTA MARIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ALEGAÇÃO DE INOBSERVÂNCIA DO PROCESSO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA PROMOVER ALTERAÇÕES NO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA CIDADE DO SALVADOR (PDDU) E NA LEI DE ORDENAMENTO DO USO E DA OCUPAÇÃO DO SOLO DO MUNICÍPIO DE SALVADOR (LOUOS). EVIDENTE IMPACTO AMBIENTAL IMPLEMENTADO.AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS PRÉVIOS E PARTICIPAÇÃO POPULAR. SIGNIFICATIVA ALTERAÇÃO ENTRE A MATÉRIA CONSTANTE NO PROJETO DE LEI ORIGINÁRIO E SUA VERSÃO DEFINITIVA,*

8 Ver: Presente de Yemanjá: liminar suspende proibição de pesca na Ilha dos Frades. Disponível em: https://www.gamba.org.br/noticias/liminar-suspende-lei-que-proibe-pesca-na-ilha-dos-frades.
Ver: Gambá e 19 entidades cobram providências do MP-BA sobre lei que modifica PDDU. Disponível em: https://www.gamba.org.br/noticias/gamba-e-19-entidades-cobram-providencias-do-mp-ba-sobre-lei-que-modifica-pddu.

QUE PASSOU A ABRANGER OUTRAS TRÊS LOCALIDADES. SUPERVENIÊNCIA DAS LEIS Nº 9.562/2021, Nº9.603/2021 E Nº 9.604/2021, QUE IGUALMENTE PROMOVERAM ALTERAÇÕES NA LEI DE POLÍTICA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE E AO PDDU SOTEROPOLITANO, SEM A PARTICIPAÇÃO POPULAR E OS ESTUDOS TÉCNICOS IMPRESCINDÍVEIS. VEROSSIMILHANÇA DAS ALEGAÇÕES INCOATIVAS. VÍCIO FORMAL VISLUMBRADO. ( ). MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA PARA SUSPENDER, PROVISORIAMENTE, OS EFEITOS DAS NORMAS IMPUGNADAS, ATÉ O JULGAMENTO FINAL DA PRESENTE AÇÃO.

- Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Procuradora-Geral de Justiça**,** *a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 9.510/2020,* do Município de Salvador, por entender que viola os arts. 13, 60, incisos IV e V, 64, 167, 168 e 225 da Constituição do Estado da Bahia c/c o art. 29, caput e XII, 37, caput e art. 182, caput e §1º, da Constituição da República Federativa do Brasil.
- Possibilidade de aditamento à petição inicial antes da apreciação da medida *cautelar para incluir as alterações realizadas pelos arts. 19 da Lei nº 9.562/2021, 5º, 6º, 8º e 9º da Lei nº 9.603/2021 e 22 da Lei nº 9.604/2021,* diante da existência de normas do mesmo complexo normativo em que estão inseridas as normas objeto do pedido inicial, bem como do fundamento jurídico em comum. Além disso, não há qualquer prejuízo ao contraditório, pois fora possibilitada nova manifestação das autoridades requeridas após o aditamento da exordial.
- Alegação de inconstitucionalidades formais e materiais da Lei impugnada, *tendo em vista que a Lei Orgânica Municipal e a Constituição Estadual impõem procedimento especial para modificação do Plano Diretor, com participação popular e estudo técnico prévio.*
- À luz do art. 64 da Constituição Estadual, art. 1º, caput e parágrafo único, art. 29, inciso XII, e art. 182, § 1º, da Constituição Federal e art. 80 da Lei Orgânica do Município de Salvador, bem como dos princípios constitucionais da democracia participativa e da participação democrática nas políticas urbanas, *impõe-se a ampla e efetiva participação popular no processo de elaboração e aprovação de leis que alterem o Plano Diretor dos Municípios.*
- Muito embora o Município alegue que as alterações promovidas pela Lei nº 9.510/2020 tenham gerado maior proteção ambiental, as modificações realizadas – registre-se, sem a comprovação nos autos de quaisquer audiências públicas ou estudos técnicos prévios –, regulamentaram matérias atinentes à extração vegetal, construção de

empreendimentos, escavações e terraplanagens, vias estruturantes do sistema viário e urbano, dentre várias outras questões.

– *De igual modo, as Leis nº 9.562/2021, nº 9.603/2021 e nº 9.604/2021 promoveram alterações da Lei de Política Municipal do Meio Ambiente e ao PDDU soteropolitano, tratando, dentre outras questões, do parcelamento, regulamentação e zoneamento das ilhas de Salvador, com alteração das ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), alterando o PDDU e a LOUOS, dando um tratamento diferenciado às ilhas de Salvador e chegando a estabelecer a densidade demográfica ali permitida, sem a participação popular e os estudos técnicos imprescindíveis.*

- Destarte, primo ictu oculi, observa-se que *a Lei nº 9.510/2020 e as alterações realizadas pelas Leis nº 9.562/2021, nº 9.603/2021 e nº 9.604/2021 modificam o próprio conteúdo de legislações essenciais ao urbanismo local, revisando-o e disciplinando novos limites, mapas, permissões e vedações a práticas de atividades, nos termos em que promulgadas.*

- Ocorre que o ordenamento jurídico constitucional estabelece requisitos adicionais ao processo legislativo para alterações em matéria de zoneamento urbano, de modo a possibilitar que os impactos sejam devidamente analisados, não apenas pelas autoridades públicas responsáveis pela edição da normativa, mas também pela sociedade como um todo, revelando-se imprescindível a efetiva participação popular na fase de discussão.

- No caso em tela, revela-se presente a verossimilhança das alegações da Procuradoria-Geral de Justiça porquanto, a priori, a *necessária participação popular não fora garantida durante a tramitação dos respectivos Projetos de Lei, sendo violado rito constitucional indispensável.*

- Some-se a isso o fato de que, durante a sua tramitação na Câmara Municipal, os Projetos de Lei que culminaram nas normas impugnadas sofreram emendas que neles introduziram outros assuntos em temas de sensibilidade ambiental, sendo utilizados para promover medidas sem pertinência temática com sua finalidade. [...]

(TJBA, ADIN n.º 8029746-24.2021.8.05.0000, Tribunal Pleno, Relator: Desembargador Baltazar Miranda Saraiva, Julgado em 01/02/2023, grifo nosso)[9].

No dia 1 de fevereiro de 2023, o acórdão proferido pelo TJ/BA fez mais do que declarar (em decisão liminar) a inconstitucionalidade formal, por

9 Este processo judicial, e todos os outros citados neste capítulo estão disponíveis para consulta pública em: <ttps://pje2g.tjba.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam.

ausência de estudos técnicos e de participação popular, das leis municipais em comento. A decisão do tribunal adentrou também na inconstitucionalidade material das legislações, demonstrando, de forma pormenorizada, os prejuízos advindos à ordem urbanística, ao meio ambiente equilibrado e sadio, ao denominado "*corredor verde*" de Salvador, e às "*comunidades tradicionais pesqueiras, marisqueiras e coletoras da Baía de Todos os Santos que possuem mar territorial pesqueiro no entorno da Ilha dos Frades*". Transcrevemos, a seguir, o restante da ementa do Acórdão:

> APROFUNDAMENTO DA ANÁLISE PARA ALÉM DA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. *PREJUÍZOS AMBIENTAIS E SOCIAIS CONCRETOS. PROTEÇÃO AMBIENTAL FLEXIBILIZADA. ÍNDICES CONSTRUTIVOS MAIS PERMISSIVOS. ADENSAMENTO URBANO. MENOR PERMEABILIDADE DO SOLO. ÁREAS DELICADAS AMBIENTALMENTE E SOCIALMENTE. APRN DE PITUAÇU, APRN DO JAGUARIBE, APRN DO MANGUEZAL DO RIO PASSA VACA. CORREDOR VERDE DE SALVADOR. ENTORNO MARÍTIMO DA ILHA DOS FRADES. LEI IMPUGNADA QUE REPERCUTE NAS ATIVIDADES DE SUBSISTÊNCIA DE COMUNIDADES PESQUEIRAS E MARISQUEIRAS, AO PASSO QUE PERMITE OUTRAS ATIVIDADES POTENCIALMENTE DANOSAS AO MEIO AMBIENTE. PREJUÍZOS AMBIENTAIS, URBANÍSTICOS E SOCIOAMBIENTAIS VISLUMBRADOS* EM SEDE DE COGNIÇÃO SUMÁRIA. LEGISLAÇÃO QUE APARENTEMENTE DIMINUIU A PROTEÇÃO AMBIENTAL EM ÁREAS SENSÍVEIS DE SALVADOR (APRN'S). MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA PARA SUSPENDER, PROVISORIAMENTE, OS EFEITOS DAS NORMAS IMPUGNADAS, ATÉ O JULGAMENTO FINAL DA PRESENTE AÇÃO.
>
> - Para além da apontada inconstitucionalidade formal, *vislumbra-se a inconstitucionalidade material da Lei impugnada,* na medida em que foi alvo de emendas que nela introduziram outros assuntos, *modificadores do PDDU e da LOUOS em pontos de altíssima sensibilidade ambiental – como, por exemplo, o zoneamento da APRN de Pituaçu, da APRN do Jaguaribe e da APRN do Manguezal Passa-Vaca, áreas quase contíguas e conhecidas por compor o 'corredor verde' da cidade de Salvador.* As alterações, desprovidas de base técnica e de participação popular, nestes espaços territoriais especialmente protegidos, com flexibilização de índices construtivos, podem vir a resultar no adensamento

populacional das APRN's de Pituaçu, do Jaguaribe e do Manguezal do Rio Passa Vaca (regiões de remanescentes de Mata Atlântica e de áreas verdes), *com grande possibilidade de causar interferências negativas na permeabilidade do solo, no trânsito, na ventilação e no clima do local e da cidade como um todo.*

- *Quanto ao entorno marítimo da Ilha dos Frades, é possível constatar que as normas proibitivas trazidas pelo art. 9º da Lei nº 9.510/2020 restringem apenas atividades típicas de comunidades tradicionais pesqueiras, marisqueiras e coletoras da Baía de Todos os Santos que possuem mar territorial pesqueiro no entorno da Ilha dos Frades, e que podem estar com suas atividades de subsistência cerceadas, sofrendo danos socioambientais,* sem que sequer tenham sido ouvidas em processo participativo, e sem que tenha havido qualquer estudo técnico sobre esta delicada situação.
- Por outro lado, a Lei nº 9.510/2020, ao mesmo tempo em que proibiu, em absoluto, as atividades tradicionais de pesca e de coleta de mariscos, permitiu outras atividades, em tese, mais danosas ao meio ambiente, como a supressão de manguezais em casos de construção de passarelas suspensas e a construção de barreiras nas praias.
- Não por outro motivo, a douta Procuradoria de Justiça, ao analisar a Lei nº 9.510/2020, consignou em seu parecer que *"por mais que as autoridades locais afirmem que as alterações feitas visaram a promoção e preservação ambiental, em verdade, trata-se de legislação com amplo potencial de dano ambiental às localidades abrangidas, sobretudo porque admite e estipula inúmeras intervenções naqueles espaços, sem a prévia oitiva das pessoas diretamente afetadas, através de audiências públicas, e diante da inexistência de dados e fundamentos técnicos para balizar as intervenções realizadas"*.
- De forma atenta aos princípios da prevenção e da precaução, a douta Procuradoria de Justiça asseverou também que "verificam-se inúmeras atividades de impacto social, paisagístico e ambiental nas áreas ecologicamente a serem preservadas e que foram normatizadas sem qualquer estudo de impacto ou audiências públicas acerca das modificações que tais empreendimentos e intervenções humanas causariam e causarão naqueles habitats naturais."
- Assim, verifica-se a plausibilidade das alegações incoativas quanto à suposta inconstitucionalidade das normas impugnadas.
- De outro giro, verifica-se também o periculum in mora, na medida em que, estando vigentes as aludidas normas, poderão ser consolidadas situações irreversíveis relativas à modificação no ordenamento urbano da Capital.

> – Destarte, o deferimento da tutela de urgência é medida que se impõe, com o fito de resguardar o meio ambiente equilibrado e sadio e a ordem urbanística da cidade de Salvador. Precedentes.
> - Lado outro, não tendo sido aventados motivos relevantes para conceder efeito ex tunc à medida liminar, entendo que sua eficácia deve ser prospectiva.
> - *Medida cautelar deferida para suspender, com efeito ex nunc, a eficácia da Lei nº 9.510/2020, do Município de Salvador, incluídas as alterações realizadas pelos arts. 19 da Lei nº 9.562/2021, 5º, 6º, 8º e 9º da Lei nº 9.603/2021 e 22 da Lei nº 9.604/2021, até o julgamento final desta ação* (TJBA, ADIN n.º 8029746-24.2021.8.05.0000, Tribunal Pleno, Relator: Desembargador Baltazar Miranda Saraiva, Julgado em 01/02/2023, grifo nosso).

Essa decisão constitui-se num importante precedente de salvaguarda da ordem urbanística e do meio ambiente equilibrado e sadio de Salvador. É também um julgado de relevo no que atine à importância de termos um Judiciário sensível aos direitos dos povos tradicionais e à necessidade de preservação de seus territórios e áreas de atividades de subsistência.

O julgamento foi arrastado, com diversas suspensões, adiamentos, pedidos de questões de ordem pela Procuradoria da Câmara Municipal, e pedidos de vistas por diferentes desembargadores. Houve proferimento de voto divergente por parte dos desembargadores Sérgio Cafezeiro e Roberto Maynard Frank, esposando o entendimento de que o novo "regramento parece ainda ter reforçado a proteção ambiental ao ampliar a Área de Proteção por criar e delimitar a APRN da Cidade Jardim/Santa Maria, forçando a adoção de medidas protetivas na região; no mesmo sentido, operam as restrições na APRN do entorno da Ilha dos Frades, ao impor limitações, por exemplo, para a 'coleta de moluscos, caranguejo e siri' e para a circulação de triciclos e veículos motorizados nas praias e nos promenades', entre outras medidas protetivas"[10].

Todavia, o entendimento destes precitados desembargadores foi afastado pela maioria do tribunal pleno, que aderiu ao posicionamento do voto do relator des. Baltazar Miranda Saraiva. Ocorreu um debate acalorado e

10 (Trecho do voto divergente do Des. Sérgio Cafezeiro. TJBA, ADIN n.º 8029746-24.2021.8.05.0000, Tribunal Pleno, Relator: Desembargador Baltazar Miranda Saraiva, Julgado em 01fev. /023).

profundo sobre os destinos da expansão urbana de Salvador durante o julgamento, com diversos desembargadores expondo seus posicionamentos.

É importante aprofundar, de forma específica, a análise deste julgamento, em trabalho próprio para tal finalidade, a ser desenvolvido mais à frente, com o escopo de não extravasar os objetivos do presente capítulo.

Conclusão

A Câmara Municipal e a Prefeitura de Salvador, durante a pandemia, formularam/tramitaram/aprovaram leis municipais que alteraram substancialmente o PDDU e a Louos da capital baiana, sem respeitar, minimamente, as exigências expressas na Constituição estadual da Bahia de participação popular e estudos técnicos.

Ao que tudo indica, a "técnica" proposta pelo ministro de Meio Ambiente à época, Ricardo Salles – no ardiloso sentido de aproveitar que o Brasil estava voltado para o enfrentamento da pandemia e aprovar leis que vilipendiassem a proteção ambiental – foi adotada pelo legislador soteropolitano. Foram pelo menos sete leis municipais desrespeitando flagrantemente a Constituição estadual, lesionando a proteção à ordem urbanística e ao meio ambiente equilibrado e sadio de Salvador.

Todavia, essas leis foram alvo de representações de Adin, subscritas por organizações da sociedade civil organizada, que souberam enfrentar e superar os transtornos da pandemia, articulando-se e acionando eficazmente a Procuradoria Geral de Justiça do MP, ainda no ano de 2020, a qual cumpriu com seu dever constitucional, e, no ano de 2021, ingressou no Judiciário com Adins.

Nesse desenrolar de fatos, a articulação e mobilização social prosseguiu. Com a judicialização dos atos normativos por parte da Procuradoria Geral de Justiça do MP da Bahia, a sociedade civil organizada manteve-se atenta, e diligenciou junto aos gabinetes dos desembargadores, realizando também campanhas pelas redes sociais e atos públicos.

Uma das Adins intentada (nº 8029746- 24.2021.8.05.0000) já teve seu pedido liminar julgado pelo TJ/BA, o qual, de forma atenta aos apelos da sociedade civil e à necessidade de resguardar juridicamente a ordem urbanística e o meio ambiente equilibrado e sadio de Salvador, deferiu o pleito de urgência "para suspender, com efeito ex nunc, a eficácia da Lei nº 9.510/2020,

do Município de Salvador, incluídas as alterações realizadas pelos arts. 19 da Lei nº 9.562/2021, 5º, 6º, 8º e 9º da Lei nº 9.603/2021 e 22 da Lei nº 9.604/2021".

Portanto, mesmo com as dificuldades da pandemia, a sociedade civil soteropolitana conseguiu reagir, obtendo uma importante vitória judicial. A capacidade de mobilização e sensibilização, de atuação coletiva, neste caso concreto, parece ter sido capaz de se opor aos avanços da especulação imobiliária e dos interesses mesquinhos de segregação espaço-territorial, de índole não só econômico-social, como também racial. Com a suspensão da eficácia das indigitadas leis, espera-se que estejam resguardados os remanescentes de Mata Atlântica e de áreas verdes de Salvador, assim como o livre acesso de comunidades pescadoras, marisqueiras e tradicionais ao mar da Baía de Todos-os-Santos.

Referências

BAHIA. *Constituição do Estado da Bahia*. Salvador: [*s. n.*], 1989. Disponível em: https://www.al.ba.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao-estadual. Acesso em: 8 ago. 2025.

BONIZZATO, Luigi. *O Advento do Estatuto da Cidade e consequências fáticas em âmbito de propriedade, vizinhança e sociedade participativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 8 ago. 2025.

CARVALHO, Ana Paula Soares. *Estatuto da Cidade e juridificação da reforma urbana no Brasil*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016.

ELIDA, Séguin. *Estatuto da Cidade*: promessa de inclusão social, justiça social. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MARQUES, Daniel Maciel. O "Novo PDDU de Salvador" e a (não) observância das exigências legais de base técnica, de conteúdo mínimo e de regulamentação de instrumentos de defesa da função social da propriedade. *In*: GOMES, Hortênsia; SERRA, Ordep; NUNES, Débora (org.). *Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*: construindo novas possibilidades. Salvador: Edufba, 2019. p. 59-107.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: RT, 1977.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico*: plano diretor e direito de propriedade. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SALVADOR. Lei nº 8.167, de 29 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 17 jan. 2012.

SALVADOR. Lei nº 8.378, de 20 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a alteração do zoneamento previsto na Lei 7.400/2008 - PDDU, promove incentivos à implantação de hotéis de turismo e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 21 dez. 2012.

SALVADOR. Lei nº 8.379, de 20 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 21 dez. 2012.

SALVADOR. Lei nº 9.069, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 30 jun. 2016.

SALVADOR. Lei nº 9.148, de 8 de setembro de 2016. Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 13 set. 2016.

SALVADOR. Emenda nº 37/2021 à Lei Orgânica, de 22 de dezembro de 2020. Acrescenta, altera e revoga os dispositivos da Lei Orgânica do Município de Salvador, na forma que indica. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 12 fev. 2021.

SALVADOR. Lei Complementar nº 074, de 4 de março de 2020. Institui o Programa de Regularização Fundiária Urbana e estabelece normas e procedimentos aplicáveis ao Procedimento Administrativo de Regularização Fundiária Urbana. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 5 mar. 2020.

SALVADOR. Lei Ordinária nº 9.509, de 4 de março de 2020. Institui o Condomínio de Lotes, altera e acrescenta artigos e quadros à Lei nº 9.148/2016 - LOUOS; à Lei nº 8.165/2012; à Lei nº 3.289/1983, à Lei nº 9.069/2016, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 5 mar. 2020.

SALVADOR. Lei Ordinária nº 9.5100, de 4 de março de 2020. Dispõe sobre a criação e delimitação da Área de Proteção de Recursos Naturais - APRN do Cidade Jardim/Santa Maria e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 5 mar. 2020.

SALVADOR. Lei Ordinária nº 9.562, de 25 de março de 2021. Altera dispositivos da Lei nº 7.719, de 14 de setembro de 2009, que autoriza o Poder Executivo a adotar medidas visando à participação do Município de Salvador no PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - PMCMV, instituído pela Lei Federal nº 11.977/2009; altera dispositivos da Lei nº 7.186, de 27 de dezembro de 2006; das Leis nº 9.174, de 18 de outubro de 2016; nº 9.491, de 18 de outubro de 2019; nº 9.553, de 9 de outubro de 2020; bem como das Leis nº 8.165, de 16 de janeiro de 2012; nº 9.509, de 4 de março de 2020; nº 9.510, de 4 de março de

2020; nº 9.548, de 2 de outubro de 2020 e Lei Complementar nº 074/2020, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 25 mar. 2021.

SALVADOR. Lei Ordinária nº 9.603, de 5 de novembro de 2021. Retifica as poligonais das áreas que indica e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 8 nov. 2021.

SALVADOR. Lei Ordinária nº 9.604, de 10 de novembro de 2021. Estabelece o Plano Integrado de Concessões e Parcerias de Salvador - PICS, altera a Lei Municipal nº 8.421, de 15 de julho de 2013, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 11 nov. 2021.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. *In*: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sergio (coord.). *Estatuto da Cidade*: comentários à Lei Federal n° 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 44-60.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann; PRESTES, Vanêsca Buzelato. *Direito Urbanístico*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

Capítulo 4

Vulnerabilidade extrema e o valor da vida nas cidades em tempos pandêmicos

Any Brito Leal Ivo

Introdução

Embora a pandemia se constitua um fenômeno de alcance global, ela se expressa como um problema específico de maior risco em locais e segmentos sociais de maior vulnerabilidade nas cidades. Assim, cabe ponderar como a pandemia desloca-se de um problema em escala global para constituir-se num atributo singular, com impactos, políticas de tratamento, ações ao seu enfrentamento e consequências sobre a vida dos indivíduos, diretamente ancorados ao local e aos processos históricos de cada lugar, colocando a pandemia como experiência anômala à localidade.

Sem pretender esgotar as questões que orbitam em torno da relação entre a pandemia, cidade e cidadania no Brasil – mais precisamente em como o Estado vem tratando a garantia à vida nas cidades brasileira – ou entre saúde e qualidade do espaço construído, este texto espera contribuir para os debates acerca do entendimento de que a crise sanitária, no contexto pandêmico, é também uma crise de cidadania que se expressa como uma crise urbana. Sabe-se que as desigualdades nas cidades são um fenômeno histórico e estrutural no acesso à moradia e aos serviços públicos que envolvem problemas de múltiplas dimensões, desde a inclusão no mercado de trabalho, as condições de moradia precária, até déficits educacionais e desigualdades raciais, entre outros. No contexto brasileiro, a pandemia expôs o colapso dos processos de produção de cidades, assinalado pela histórica segregação espacial e desigualdade socioespacial – marcadores distintivos da vivenciada cidadania, nessas cidades.

Assim, a questão urbana se apresenta sob formas explícitas ou difusas de seletividade na atenção pública de estruturação e ordenamento da cidade, aprofundando o debate sobre as relações entre desigualdades socioeconômicas e espaciais na vivência da cidadania no contexto urbano, pela efetivação ou não de direitos básicos e de garantia de proteção do Estado à vida. Esses, no contexto de pandemia, expõem, sem nuances, o quão débil é o direito à vida de alguns segmentos sociais que habitam a cidade.

Com isso, a ideia central deste capítulo é de que, no contexto pandêmico, a estruturação histórica das desigualdades, caracterizadas pela segmentação, fragmentação e distinção entre os citadinos, se expande, produz e reproduz sob a forma da violência estatal estrutural, acentuando as desigualdades sociais territorialmente expressas, como déficits de cidadania – que deveria

prezar pelo valor da vida, da dignidade da pessoa humana e das regras do Estado democrático de direito.

Importa ainda observar que o capítulo contém um desafio e limitações próprias desse evento: tratar de um fenômeno em andamento e de pouco conhecimento sobre as reais consequências presentes e futuras que essa doença impõe ou imporá às populações e às cidades em curto, médio e longo prazo. Certamente, as análises preliminares, ainda sob o impacto e incertezas que circunscrevem o evento, ultrapassam esse momento de crise sanitária e de risco de vida humanitária e os efeitos só poderão ser plenamente observados numa perspectiva temporal de mais longo prazo. Esse é um dilema intrínseco à natureza dos estudos do "agora" e do presente em diálogo com a herança histórica de processos políticos e sociais, em constante mutação. Entende-se, no entanto, que esse é um momento privilegiado de explicitação das inquietações, incertezas, tensões, contradições e paradoxos enfrentados no contexto de pandemia brasileira, os quais, se não registrados no tempo presente, podem se perder. Assim, as avaliações ora propostas não se afirmam como respostas ou conclusões definitivas: constituem um esforço continuado e transitório que marca possíveis partidas para novos e continuados exercícios de pensar o valor da vida nas cidades brasileiras.

Tais limites levam a privilegiar, nesta análise, o contexto do surgimento dos primeiros casos no Brasil, observando, de um lado, o papel do Estado como agente que tem como razão da sua existência a garantia da vida de seus cidadãos num Estado democrático de direito, somado às tensões resultantes das intervenções sobre as cidades – nesse caso, considerando processos históricos de injustiça social espacialmente vivenciadas.

Além de basear-se na documentação oficial disponível, as reflexões aqui apresentadas reúnem as primeiras indagações e abordagens apresentadas em duas mesas organizadas no Congresso da UFBA (2020) – "Às franjas do estado democrático de direito: autogestão comunitária no combate e prevenção à covid-19 nas cidades brasileiras" e "[Des]governo, pandemia e vulnerabilidade nas cidades brasileiras: uma análise das ações de prevenção e combate à covid-19 em Salvador" –, na plataforma interAGIRssa, no *site* Uma rede por todos e em notícias veiculadas na internet.

Uma breve cronologia da pandemia: a barbárie no Brasil

No dia 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial de Saúde (OMS) foi alertada sobre os primeiros casos de pneumonia na cidade de Wuhan, na China, decorridos de uma nova cepa de coronavírus nunca identificada em seres humanos até então. Em 20 de janeiro de 2020, a OMS reconheceu o surto de covid-19 em escala mundial, declarando "Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) – o mais alto nível de alerta da Organização" (OUL.com, 2022).

No dia 3 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde do Brasil reconhece a emergência de saúde pública de importância nacional. Nesse mesmo mês, no dia 26, o Brasil reconhece o seu primeiro caso de contaminação pelo coronavírus. O primeiro óbito por covid-19 é oficialmente informado no dia 2 de março de 2020, em São Paulo. No dia 20 de março do mesmo ano, o Ministério da Saúde publica a Portaria nº 454, que confirma a transmissão comunitária em todo território nacional.

Segundo a OMS, as Américas figuram como o continente com maior número de casos de covid-19 confirmados até 1 de novembro de 2021, totalizando a cifra de 252.902.685 contaminados, com 5.094.826 mortes. Os Estados Unidos da América apresentam os maiores universo de contaminados em todo o mundo (46.697.360), seguidos da Índia com 34.447.536 casos confirmados. O Brasil, na terceira posição, contabiliza, segundo a OMS, 21.953.838 casos confirmados de contaminados pelo coronavírus até o dia de 1 de novembro de 2021 (Organização Mundial da Saúde, [202-])[1].

Até o dia 14 de novembro, o Brasil contabiliza 21.957.967 casos de covid-19 oficialmente confirmados pelo governo brasileiro, com 611.283 óbitos. A Bahia registra, nessa mesma data, 1.252.199 casos de covid-19 confirmados com 27.174 mortes (Coronavírus//Brasil, [202-])[2]. E Salvador, até o dia 15 de novembro de 2021, confirma 237.691 de covid-19 e 7.651 mortes. Números esses subnotificados, considerando-se que a testagem em massa não foi uma prática das ações implantadas pelos governos no Brasil, deixando de fora desse universo

1 Disponível em: https://covid19.who.int/.

2 Disponível em: https://covid.saude.gov.br/.

os assintomáticos e outros possíveis sintomáticos leves, não confirmados por teste.

Nesse evento de repercussão mundial, além dos desafios próprios da pandemia em si, a população brasileira conta com mais um impeditivo à mitigação dos danos e redução de perdas de vidas: o governo central adota postura disfuncional, passível de ser classificada como negacionista, com a adoção de protocolos médicos contestados e denunciados pela classe médica e científica, que somados à procrastinação na adoção de ações rápidas e cientificamente comprovadas para a contenção do avanço da pandemia, corrobora em muito para a mortandade que marca milhares de famílias brasileiras direta ou indiretamente afetadas pela covid-19 (Senado Nacional, 2021).

O descuido pelas vidas em risco e pelas vidas perdidas é expresso pelo chefe maior da nação com declarações desprovidas de responsabilidade com a vida dos brasileiros, como analisa o artigo de Thomaz (2021, p. 57-58):

> É essa falta de empatia que permite o presidente falar 'e daí?' diante da pergunta de um jornalista sobre as mortes provocadas no início da pandemia. O que em outro contexto poderia levar a uma franca ruptura entre o governante e a sociedade, provocou furor nas redes sociais bolsonaristas. Da mesma forma, diante das mortes Jair Bolsonaro não titubeou em afirmar 'eu não sou coveiro', uma evidente ruptura com a própria ideia de comunidade ou vida social. Afinal de contas, quem é o coveiro, senão aquele que garante justamente a reinserção daquele indivíduo que nos deixa no próprio mundo comunitário? Quem é o coveiro, senão aquela personagem que garante a vida social, que garante a vida comunitária? 'E daí?' e 'não sou coveiro' são expressões que traduzem a desidentificação com aqueles que morrem, e que seriam reintegrados na vida social por meio dos rituais que supõem os enterramentos, e com aqueles que perderam seus seres queridos e sobrevivem à morte por meio da vivência do luto.

No dia 26 de outubro de 2021, o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)[3] da Pandemia foi aprovado por sete votos contra quatro. No texto

3 Em 15 de janeiro de 2021, a CPI da Pandemia foi proposta pelos requerimentos nº 1.371 e 1.372, de 2021 para apurar omissões do governo federal no enfrentamento da pandemia de covid-19 no Brasil, considerando ainda o agravamento da crise sanitária do Amazonas, com a indisponibilidade de oxigênio para os pacientes internados pelo agravamento dessa enfermidade, além de observar as possíveis irregularidades em

final do relatório, há o reconhecimento de 21 crimes cometidos pelos diversos envolvidos na gestão e negócios tratados como da pandemia[4]. O seu relator, o senador Renan Calheiros, resume e qualifica a atuação do governo central:

> Vimos crimes aterradores e barbaridades desumanas, desprezo com a dor e escárnio com a vida. As atrocidades cometidas por este governo não serão esquecidas. Nós não esqueceremos. O caos do governo Jair Bolsonaro entrará para a história como o mais baixo degrau da indigência humana e civilizatória, reúne o que há de mais rudimentar, infame e sombrio da humanidade. Bolsonaro sabotou a ciência, é despreparado, desonesto, caviloso, arrogante, autoritário com índole golpista, belicoso, mentiroso e agiu como um missionário enlouquecido para matar o próprio povo. Há um homicida homiziado no Palácio do Planalto — disse Renan (Senado Nacional, 2021).

A negligência com os reais riscos de vida está em declarações oficiais, a exemplo do discurso do presidente da República no dia 24 de março de 2020 – que incentiva o retorno à "normalidade", associa as medidas de distanciamento social a um estado de "histeria" e afirma, sem parcimônia, que apenas pessoas acima dos 60 anos estariam em risco. Conclui que "Noventa por cento de nós não teremos qualquer manifestação caso se contamine". Por fim, esclarece sobre sua condição pessoal:

> No meu caso particular, pelo meu histórico de atleta, caso fosse contaminado com o vírus, não precisaria me preocupar. Nada sentiria ou seria, quando muito, acometido de uma gripezinha ou resfriadinho,

contratos, fraudes em licitações, superfaturamentos, desvio de recursos públicos, assinatura de contratos com empresas de fachada para prestação de serviços genéricos ou fictícios, entre outros ilícitos, se valendo para isso de recursos originados da União Federal, bem como outras ações ou omissões cometidas por administradores públicos federais, estaduais e municipais, no trato com a coisa pública (Senado Nacional, 2021).

4 O relatório final da CPI da Pandemia indica os seguintes crimes previstos no código penal e outros dispositivos legais do ordenamento brasileiro: tentativa de homicídio; perigo para a vida ou saúde de outrem; epidemia; infração de medida sanitária preventiva; omissão de notificação de doença; charlatanismo; incitação ao crime; falsificação de documento particular; falsidade ideológica; uso de documento falso; emprego irregular de verbas ou rendas públicas; corrupção passiva; prevaricação; advocacia administrativa; usurpação de função pública; tráfico de influência; corrupção ativa; fraude em licitação ou contrato; fraude processual e ainda o crime contra humanidade e o crime de organização criminosa.

> como disse aquele famoso médico daquela famosa televisão (Senado Naional, 2021, p. 162).

No dia 24 de dezembro de 2021, o presidente da República reafirmou o que o ministro da Saúde havia declarado: "Estão morrendo crianças de 5 a 11 anos para justificar algo emergencial? É pai que decide, em primeiro lugar" (Xavier, 2021). Esses pronunciamentos motivaram o manifesto da Sociedade Brasileira de Pediatria:

> Ao contrário do que afirmou recentemente o ministro da Saúde, Marcelo Queiroga, o número de hospitalizações e de mortes motivadas pela Covid-19 na população pediátrica, de forma geral, incluindo o grupo de crianças de 5-11 anos, não está em patamares aceitáveis. Infelizmente, as taxas de mortalidade e de letalidade em crianças no Brasil estão entre as mais altas do mundo.
>
> [...]
>
> O Brasil se encontra diante de hospitalizações, sequelas e mortes que são passíveis de prevenção em sua grande maioria. Ignorar este fato, minimizar sua importância e afirmar que elas são aceitáveis não são atitudes esperadas das autoridades. A sociedade espera e merece outro tipo de postura e de compromisso com a saúde das crianças e adolescentes do Brasil (Sociedade Brasileira de Pediatria, 2021).

Evidencia-se, nessas manifestações, a "indiferença com o outro"[5]. No Brasil da pandemia, a indiferença com o destino do outro pode ser exemplificada e mensurada pelo número de mortes evitáveis: "Se, contudo, o Brasil tivesse iniciado uma campanha de vacinação à taxa máxima, poderia ter evitado cerca de 127 mil mortes" (Senado Nacional, 2021). Também depõe nesse

5 Tal como formulado por Adorno (2008), é aquela indiferença que se expressa no silêncio frente ao terror, ao destino do outro, desumanizando-o. Extingue o diferente se abstendo de qualquer vínculo com a realidade e suas consequências sobre a vida alheia. A indiferença, portanto, leva à corrosão do próprio espaço público e da esfera política por aniquilar o diálogo, o contraditório e a diversidade. As soluções das questões políticas são tratadas por um determinismo simplório, colocando os indivíduos como os únicos responsáveis por seus destinos, favorecendo a reprodução continuada de privilégios. Para o autor, a omissão e essa indiferença com o destino alheio respondem e são igualmente formas de violência.

sentido a forma como o governo central tratou a crise enfrentada pelo estado do Amazonas, apesar de pedidos oficiais que declaravam a impossibilidade das instâncias estadual e municipal gerirem o colapso de saúde pública no contexto de pandemia. O governo federal pouco se mobilizou na solvência da crise, só havendo alguma ação quase um mês depois dos primeiros pedidos de ajuda. As imagens dos sepultamentos de corpos em valas comuns chocaram todo o Brasil. O desespero de familiares pela ausência de oxigênio para os pacientes afetados pela covid-19 nesse estado também são imagens que sensibilizaram e marcaram de forma diferenciada a pandemia no Brasil.

O Centro de Pesquisas e Estudos de Direito Sanitário (Cepedisa) da Faculdade de Saúde Pública (FSP) da Universidade de São Paulo (USP) e a Conectas Direitos Humanos pesquisaram as 3.049 normas criadas pelo governo do então presidente da República para a pandemia – portarias, medidas provisórias, resoluções, instruções normativas, leis, decisões e decretos do governo federal –, somadas às falas públicas do presidente, e concluem: "Nossa pesquisa revelou a existência de uma estratégia institucional de propagação do vírus, promovida pelo Governo brasileiro sob a liderança da Presidência da República" (Brum, 2021).

A barbárie não foi mais devastadora por decisão do Superior Tribunal Federal (STF) ao reconhecer as prerrogativas das instâncias estadual e municipal para darem encaminhamentos na prevenção e combate à covid-19, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) à Medida Provisória nº 926 de 2020[6]. Essa decisão deu maior segurança jurídica para que governadores e prefeitos conseguissem gerir ações de prevenção e combate ao coronavírus, amenizando em parte as querelas e riscos enfrentados pela população brasileira, agravados pela forma como o governo central enfrentou a pandemia. Nesse quadro, as articulações e governança entre a Prefeitura Municipal de Salvador e o Governo do Estado da Bahia mereceram destaque pois ultrapassaram divergências partidárias para efetivar políticas em favor da população de Salvador, em que pesem as divergências e uma estrutura social profundamente desigual.

6 Essa ação arguiu que os poderes de polícia sanitária proposto por essa medida que dá medidas para o combate ao novo coronavírus, altera como se dá a articulação entre os entes federados, transferindo à União poderes para determinar procedimentos de isolamento, quarentena e de deslocamento – internacional, interestadual e intermunicipal (Pinheiro, 2020).

Em 11 janeiro de 2022, depois de um decrescente de vítimas e contaminados no Brasil, resultante da curva ascendente de imunizados, os casos de contaminados e óbitos surpreendem por sua magnitude: 70.765 novos infectados em 24 horas e 147 mortes – maior número registrado desde julho de 2021. Essa nova onda se deve à variante Ômicron, mais transmissível. Nesse mesmo dia, a Bahia registrou 2.152 novos casos e 9 mortes. 90% dos leitos de UTI infantis estão ocupados nesse estado (Globo G1, 2022b). Frente a essa nova ameaça, novas restrições foram postas em vários estados do Brasil. Não obstante a preocupação geral, o presidente da República declarou em entrevista: "Dizem até que seria um vírus vacinal. Algumas pessoas estudiosas e sérias e não vinculadas a farmacêuticas, dizem que a Ômicron é bem-vinda e pode sim sinalizar o fim da pandemia" (Porcella, 2022). Em 12 de janeiro de 2022, o Brasil teve um aumento de 325% na média móvel de novos casos em uma semana, com o crescimento na ordem de 33% de óbitos. Nas duas semanas anteriores, em São Paulo, o internamento em enfermarias aumentou 99% e o internamento em UTIs cresceu 58% (Gomes, 2022). Esse inchamento aponta para um possível colapso do sistema de saúde, segundo alguns especialistas (Lopes, 2022).

À indiferença pelo destino do outro soma-se, ainda, a figura do "indiferente"[7] (Arendt, 1998). Enquanto a "política da indiferença" operada por "indiferentes" prevalecer, mensurar os efeitos dessa catástrofe de magnitude mundial, no contexto brasileiro, torna-se tarefa insana. Impossível mensurar o número de vidas, direta e ou indiretamente, perdidas na pandemia, assim como é impossível avaliar o estrago sobre a vida de muitos brasileiros. Além da demora na vacinação, somam-se também os recursos perdidos em tratamentos ineficazes, desgastes diplomáticos, atrasos em decisões decorrentes de embaraços legais, políticos e administrativos, recursos desviados, informações desconexas, desinformação, sigilo de documentação sobre a pandemia no Brasil (Senado Nacional, 2021), entre outras dimensões políticas e

7 Ou seja, aquele que se caracteriza por uma irresponsabilidade com o mundo, que desconhece a necessidade de compromissos mais longos e pactos para o exercício da liberdade política, levando à perda da própria comunidade coletiva. Ignorantes de como funciona a esfera pública e alienados dos princípios que fundamentam a [res] pública, os "indiferentes" operam o público como privado, berço do colapso moral e do totalitarismo, constituindo possivelmente um dos maiores entraves às desejadas transformações para sociedades mais justas, inclusivas e democráticas na garantia da vida.

práticas que sem dúvida compuseram cenário nefasto à superação dessa crise sanitária e que dá contornos singulares ao vivenciado no Brasil e pelos brasileiros: se vive um processo exterminador que opera a linha tênue entre vida e morte destituindo de topografia o "fazer morrer", o "deixar morrer", o "deixar viver" (Foucault, 2002).

Viver sobre risco

Vivenciei de perto as incertezas dos milhões de contaminados por coronavírus no ano de 2021, no Brasil. E ainda senti, como muitos outros brasileiros, as perdas de pessoas próximas, vítimas dessa enfermidade. No caso do Brasil, são vítimas direta ou indiretamente da ingerência e/ou da omissão estatal no enfrentamento dessa crise de saúde de escala mundial. É esse quadro político caótico e devastador ao combate do coronavírus no Brasil que qualifica de forma diferenciada a pandemia em nosso país. A pandemia atravessa e expande, portanto, processos históricos de violação de direitos, expressos e mediados pela dimensão espacial, que significam, na prática, condições diversas à sobrevivência nas cidades nesses tempos pandêmicos. É impelir à vida nua[8] num quadro em que a debilidade do viver é operada de forma seletiva.

A Prefeitura Municipal de Salvador publicou 24 boletins epistemológicos, de janeiro de 2020 até janeiro de 2022[9]. O primeiro boletim epidemiológico foi divulgado em 24 de janeiro de 2020, destinado aos profissionais de saúde, e informa sobre a epidemia na China e, seguindo as orientações da OMS, tem esclarecimentos sobre os processos de registro de casos suspeitos. Naquele momento, não havia casos registrados ou suspeitos no Brasil. Em 31 de janeiro, o segundo boletim já indica 13 casos suspeitos em 6 estados[10]. A Bahia até essa data não possuía casos suspeitos. Apenas no quinto boletim (2 de março de

8 Para Agamben (2007), a "vida nua" consiste na vida desprovida de direitos. Vida matável, mas não sacrificável. É desprovida de garantia das leis dos homens e dos deuses. O homem desnudo de proteção, aquele que deve/pode ser excluído ou exposto à morte.

9 Disponível em: www.saude.salvador.ba.gov.br.

10 São Paulo (7), Rio Grande do Sul (2), Santa Catarina (1), Paraná (1), Minas Gerais (1), Ceará (1).

2020), a Prefeitura de Salvador informa que 5% dos casos suspeitos no território nacional são de pessoas que se encontram em Salvador: foram notificados 26 casos suspeitos, e desses, 50% (13) atenderam à definição de casos com sintomas de covid-19. Entre esses, 6 foram descartados e 7 aguardavam a confirmação laboratorial.

O boletim 6, datado do dia 23 de março do mesmo ano, informa um crescimento de 560% dos casos suspeitos no Brasil entre 16 de março e o dia 22 de março, com um total de 25 óbitos. Nesse mesmo período, Salvador possuía 32 casos de covid-19, sem o registro de óbitos. Dos casos confirmados, 56% foram "importados", 25% resultantes de contaminação local e 19% decorreram de transmissão comunitária. O boletim epidemiológico 7 (2 de abril de 2020) apresenta pela primeira vez o registro dos casos de covid-19 por distritos sanitários, permitindo o conhecimento da espacialização da contaminação em Salvador: Barra/Rio Vermelho (38,9%), Brotas (13,7%), Boca do Rio (10,7%), Itapuã (6,1%), Pau da Lima (3,8%), Cabula/Beiru (3,8%), São Caetano/Valéria (1,5%), Cajazeiras (1,5%), Centro Histórico (1,5%), Liberdade (0,8%), Itapagipe (0,8%), Subúrbio Ferroviário (0,8%) e Sem informação (16,0%).

Essa distribuição territorial da doença, de certa forma, referenda os dados relativos à natureza do contágio, ou seja, a predominância naquele momento dos casos importados considerando que os casos notificados se localizaram majoritariamente em bairros turísticos, com alta concentração da rede hoteleira em Salvador e de poder aquisitivo diferenciado. Essa tendência se repete nos dados trabalhados no boletim de número oito: Barra/Rio Vermelho apresentou a maior incidência (33,3 casos por 100.000 habitantes), seguido por Brotas (25,7 casos por 100.000 habitantes) e Boca do Rio (25,1 casos por 100.000 habitantes). O décimo boletim reforça a predominância de mulheres como principal grupo contaminado por essa enfermidade na capital baiana – 60,3% –, e a partir daí a transmissão comunitária é predominante, sendo responsável por 32,5% dos casos. O distrito sanitário Barra/Rio Vermelho se mantém em primeiro lugar com uma taxa de incidência confirmada de 43 a 50 casos por 100 mil habitantes.

O boletim de 15 de junho de 2020 (boletim 12) trata pela primeira vez da taxa de óbitos na cidade de Salvador: "Salvador representou 56,1 % desses casos da Bahia, com o registro de 20.067 casos confirmados e 743 óbitos da covid-19, apresentando uma taxa de letalidade de 3,7%". Também é a primeira vez que a raça dos contaminados é apresentada: 75% dos contaminados naquele

momento se declararam negros (pretos e pardos); 13% dos contaminados eram brancos, 11% de amarelos e menos de 1% indígenas. O boletim 13 publica pela primeira vez a distribuição de óbitos por covid-19 em Salvador, apresentando a letalidade por distrito sanitário. Apesar dos distritos sanitários Barra/Rio Vermelho e Centro Histórico figurarem ainda como a de maior taxa de incidência confirmada (1198 a 1305 casos por 100 mil habitantes), as maiores taxas de mortalidade se localizam nos distritos do Subúrbio Ferroviário[11], de Itapagipe e Liberdade[12] com a taxa de 500 a 597 óbitos por 100 mil habitantes. Barra/Rio Vermelho, Brotas, Centro Histórico[13] e Pau da lima[14] aparecem em segundo lugar com a taxa de 395 a 463 óbitos por 100 mil habitantes. Itapuã apresentou a menor taxa com 261 a 328 óbitos por 100 mil habitantes.

Ou seja, na cidade de Salvador a letalidade do vírus não corresponde diretamente à distribuição territorial da grandeza da contaminação, mas se concentra nos territórios mais desprovidos de infraestrutura urbana qualificada e de maior pobreza e precariedade da vida e, com isso, se evidencia um paradoxo do ponto de vista da taxa de incidência confirmada por 100 mil habitantes e a taxa de óbitos por 100 mil habitantes. Outro dado importante é a faixa etária dos vitimados por covid-19 que nesse período foi majoritariamente de pessoa acima de 40 anos, prevalecendo os idosos como vítima nesse momento.

Segundo os dados do censo de 2015, os bairros do Canela, Vitória e Graça são os que possuem mais idosos na cidade de Salvador. Nesses bairros, são mais de 2 idosos para cada criança (de 0 a 14 anos). Esses mesmos bairros estão entre os que possuem a população majoritariamente branca e os que contam com infraestrutura urbana de melhor qualidade. Nos bairros periféricos são 0,3 idosos para cada criança (0 a 14 anos). Essa divergência na concentração da população idosa poderia trazer novas questões à distribuição espacial da letalidade da covid-19 em relação à idade. Infelizmente nos

11 Menor taxa de incidência confirmada (762 a 871 por 100 mil habitantes) se localiza nos distritos sanitários de Subúrbio Ferroviário, São Caetano/Valéria, Cajazeiras, Cabula/Beiru.

12 Itapagipe e Liberdade apresentaram uma taxa de incidência confirmada de 980 a 1088 casos por 100 mil habitantes.

13 Barra/Rio Vermelho, Brotas e Centro Histórico apresentaram a maior taxa de incidência confirmada de 1198 a 1305 por 100 mil habitantes.

14 Pau da Lima apresentou a segunda maior taxa de incidência confirmada de 1089 a 1197 por 100 mil habitantes.

documentos disponíveis não há a informação da idade das vítimas por distrito sanitário ou bairro.

Ainda segundo o 13º boletim, 79% das vítimas por covid-19 em Salvador são pretas e pardas e 20,6% dos vitimados são pessoas brancas, ou seja, no que diz respeito à raça, a taxa de incidência confirmada por 100 mil habitantes e a taxa de letalidade por 100 mil habitantes seguem a mesma ordem: os negros constituem o grupo mais contaminado e mais vitimado pela covid-19.

O boletim 17 (1 de agosto de 2020) confirma a espacialização da letalidade do vírus em Salvador, assim como registra a manutenção da distribuição espacial da incidência confirmada, expondo o paradoxo entre taxa de incidência confirmada por 100 mil habitantes e taxa de óbitos por 100 mil habitantes: os distritos sanitários de Itapagipe e Subúrbio Ferroviário possuem a maior taxa de mortalidade, apesar de serem os distritos de menor incidência confirmada, segundo esse boletim, enquanto Barra/Rio Vermelho e Brotas apresentam a maior taxa de contaminação e a menor taxa de mortalidade.

O boletim de 29 de agosto de 2020, informa a estabilidade de contaminação para toda a cidade de Salvador, mas a taxa de mortalidade cresce nos distritos sanitários do Subúrbio Ferroviário, Cabula/Beiru, Pau da Lima e se apresenta estável em Brotas e decresce nas demais localidades de Salvador – mais uma vez, é notável a letalidade nas áreas mais desprovidas de infraestrutura urbana e mais uma vez o Subúrbio Ferroviário é o lócus das mortes por covid-19 em Salvador. Ou seja, a qualidade do espaço construído urbano pode ser, portanto, dimensão que impõe distintos graus da qualidade de vida com risco de vida diferenciados decorrente de distintas condições da reprodução material e imaterial da vida.

Segundo a pesquisa QUALISalvador: qualidade do ambiente urbano na cidade da Bahia, (Santos *et al*., 2022) dos 15.260 domicílios pesquisados na capital do estado da Bahia, 3.359 unidades foram classificadas como muito ruim e ruim. Desses classificados como muito ruim e ruim, 47,6% tinham como responsável pela família pessoas pardas e pretas. 11,9% desses domicílios têm como responsável brancos. Numa outra "realidade", os domicílios em condição excelente e muito bom, os números se invertem: 35,4% dos responsáveis são brancos e 24,4% são pretos e pardos – sendo que apenas 1,2% de pretos são responsáveis por domicílios classificados como excelentes, enquanto 14,5% de brancos são responsáveis por domicílios classificados como excelentes.

Apesar da crendice popular afirmar que o vírus é democrático, a vitimização do vírus vem se apresentando muito pouco democrática: a partir do último Censo Covid de Salvador disponível *on-line*, datado de 29 de janeiro de 2021, Periperi é a localidade com maior número absoluto de óbitos (191), seguida por Fazenda Grande (152) e Brotas (151). Em Cajazeira II, 46,67% dos infectados por covid-19 foram a óbito, ou seja, 2,46% da sua população foram a óbito por covid-19. 1,94% da população de Boa Viagem foi a óbito por covid-19, seguido por Porto Seco Pirajá com 1,39% e Retiro com 1,15% da população. A Barra perdeu 0,32% da sua população pela covid-19.

Retomando os dados da pesquisa QUALISalvador, os domicílios classificados como excelentes estão nos bairros da Graça e Vitória. Canela foi classificado como um bairro com uma infraestrutura urbana "muito boa". A renda média nesses bairros é superior a 10 salários-mínimos.

Importa destacar ainda que 80% da população brasileira que depende do Sistema Único de Saúde (SUS) se autodeclara negra e apenas 44% dos leitos de Unidade de Tratamento Intensivo (UTI) estão no SUS (Cabricoli, 2020; Crônicos do Dia a Dia, 2019): mais uma dimensão de privilégio e mitigação de direitos segrega cidadãos e cria matizes de cidadanias racializadas.

Em 15 de março de 2021, segundo Moraes (2021), Salvador apresenta colapso no atendimento de casos agravados de covid-19: 137 pessoas aguardavam regulação para leitos clínicos ou de unidade de tratamento intensivo na capital baiana. As taxas de ocupação dos leitos de UTI chegaram a 78% para leitos pediátricos e 67% dos leitos para adultos, significando uma ocupação na ordem de 74% de todos os leitos. A situação não colapsou porque novos leitos foram criados: com ampliação dos leitos em unidades hospitalares, criação de gripários, tendas e hospitais de campanha, totalizando naquela data 28 unidades públicas destinadas à covid-19. Dois meses após essa notícia, no dia 15 de maio de 2021, as taxas de ocupação de leitos chegaram a 85% e Taise do Nascimento, de 35 anos, grávida de sete meses, morreu após aguardar por 24 horas a transferência para uma UTI, a primeira vítima da insuficiência dos serviços de saúde na pandemia (Portal R7, 2021).

Hoje, podemos dizer que se consolida um novo higienismo urbano[15] caracterizado pela gestão das reais possibilidades de praticar as orientações de

15 Sem novidade, as condições de vida são elementos distintivos no enfrentamento de uma crise sanitária epidemiológica. Para o urbanismo higienista sanitarista – que

prevenção à covid-19: o isolamento social, juntamente à vacinação em massa, é dado como a estratégia mais eficiente contra a contaminação e depende, portanto, das condições reais de manutenção material da reprodução da vida, de um lado, e, de outra, das reais condições de permanecer nesse isolamento. Um desafio grande para a Bahia, que contabilizou 3,250 milhões de trabalhadores informais no segundo semestre de 2021 (Bahia – BA , 2021). Salvador, em terceiro lugar entre as capitais brasileiras, atingiu 651 mil trabalhadores no mercado de trabalho informal, representando 42,4% da população economicamente ativa na informalidade, em 2019. Em média, os trabalhadores informais de Salvador receberam R$1559,00. A média da renda de um trabalhador informal na Bahia foi de R$936,00 nesse mesmo ano (Correio, 2020), quando o salário-mínimo foi de R$ 998,00.

Não há novidade em relacionar as condições diferenciadas de vida às condições sanitárias distintivas, assim como ao acesso a serviços públicos de qualidade. No entanto, o que se coloca em pauta hoje é que as diferentes condições sanitárias expressam "graus" de cidadanias diversos, na contramão das conquistas históricas de direitos, operadas em um Estado democrático de direito. Como posto por Santos (2014, p. 151), a "distribuição atual dos serviços está gritantemente em desacordo com as exigências presentes das populações, mas também compromete seu futuro". Ou seja, "Para ultrapassar a vaguidade do conceito e avançar da cidadania abstrata à cidadania concreta, a questão territorial não pode ser desprezada" (Santos, 2014, p. 151).

O acesso a serviços de qualidade, à alimentação saudável, à garantia de direitos trabalhistas, à moradia qualificada, à mobilidade urbana, ao saneamento, à água tratada, às redes de comunicação, e outros quesitos, consiste em dimensões da reprodução da vida material que impactam diretamente nas condições reais de prevenção e de resposta nos casos de contaminação e de agravamento dos sintomas dessa doença.

Tomando como variáveis de análise a dinâmica dos fluxos de indivíduos no município de Salvador; a distribuição espacial dos casos de covid-19; índices

---

combatia as doenças e os doentes –, os processos de modernização da urbe, as requalificações urbanas, são dispositivos históricos para gestão sanitária. A Revolta da Vacina (1904) no Rio de Janeiro é evento emblemático de como uma crise sanitária epidemiológica possibilita a operação e criação de novos códigos de conduta moral e práticos nas cidades, potencializando processos excludentes e de segregação socioespacial, assim como de julgo moral das camadas mais pobres.

de desenvolvimento humano municipal de cada bairro; densidade ocupacional domiciliar (quantidade de indivíduos que vivem em cada cômodo); e o risco associado ao abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados, pesquisadores da Universidade Federal da Bahia (UFBA) indicaram em 2020 os bairros com maior risco de contaminação na cidade de Salvador: Tororó, Vila Canária, Santa Cruz, Pirajá, Nova Constituinte, Santa Luzia, Boa Vista de São Caetano e Sussuarana (Geocombate Covid-19 BA, 2020).

Até 2022, o bairro da Pituba é aquele que possui maior contingente de infectados confirmados (7904) e o de menor quantidade é Porto Seco Pirajá com 10 casos. Tororó tem 478 casos confirmados, segundo dados da Secretaria de Saúde municipal. No entanto, em abril de 2020, no início da pandemia, o percentual de óbitos da Pituba foi de 5% e o Pau da Lima foi de 27% (Globo G1, 2020a).

Esse quadro aponta, no caso da pandemia da covid-19, no Brasil, para como os sistemas e dispositivos securitários garantistas, efetivados historicamente de forma desigual, social e espacialmente, acirram de forma crescente a precariedade[16] da vida dos mais empobrecidos nas cidades.

> Nunca se viveu um momento em que a vida para alguns governantes não tem valor. Por que não tem valor? Percebe-se que aqui no Brasil a Covid-19, ela está se alastrando, principalmente nos bairros mais pobres, nos bairros onde o poder aquisitivo das pessoas é menor. E aí o que é que ocorre? Eles não têm essa preocupação. Para eles, para os governantes, que está em sua zona de conforto, o que interessa é dinheiro, é a economia girando. A economia girando, para eles é o que é importante. No entanto, para nós, o que é importante é a vida (Congresso UFBA, 2020a).

Nesse sentido, é recorrente o relato de lideranças locais sobre as dificuldades impostas ao isolamento social enfrentadas em bairros populares: "O isolamento em casa, o trabalho remoto e a diminuição da circulação nas ruas provocaram um esgarçamento de fronteiras e sentidos de 'casa', 'trabalho',

16 Entendemos precariedade na perspectiva desenvolvida por Butler (2019): a precariedade é como uma construção histórica e é operada politicamente. É diversa da vulnerabilidade que consiste numa condição ontológica do próprio. A precariedade não constitui o ser, mas se encontra como condição externa ao ser. Dois caminhos se abrem: a proteção do ser a essa precariedade ou o seu destronamento via essa precariedade (os descartáveis, "não humanos").

'privado', 'doméstico' e 'público'" (Araujo, 2020). A casa como questão social se mostra também em sua concretude. Quatro de 10 domicílios de Salvador estão em favelas[17], em habitações classificadas como subnormais. A Bahia é o terceiro estado brasileiro em número absoluto de habitações localizadas em favelas. Em 2019, Salvador contabilizou 375.291 habitações em condições subnormais, ou seja, 41,83% das suas residências estão em favelas ou condições semelhantes (Globo G1, 2020b). Em 2013, Salvador ocupava a primeira posição nacional, com a maior população de residente em favelas – 600 mil pessoas viviam em favelas (Bahia no ar, 2013).

Segundo estudo do Instituto Locomotiva, da Central Única das Favelas (CUFA) (2021) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) Brasil, a população residente em favelas é de 17,1 milhões de pessoas, totalizando 8% da população brasileira. Metade das edificações tem mais de 4 moradores e 60% têm no máximo dois quartos – a média é de mais de três pessoas por dormitório. 72% desses moradores indicam que não cumpriram o isolamento social por necessidades financeiras. O fechamento das escolas significou maiores gastos e impedimento de ganho para a grande maioria dessas famílias. 80% dessa população perderam mais da metade da renda antes da pandemia e 35% perderam toda a renda familiar. 76% dos moradores não tiveram dinheiro para alimentação em pelo menos um dia da pandemia. Das famílias que receberam algum auxílio, 76% adquiriram produtos de limpeza e 96% alimentação. Esses números modelam um cenário distintivo no que tange às reais possibilidades de adoção das orientações preventivas à covid-19 por essa parcela da população nas cidades brasileiras, evidenciando, de um lado, o quanto a pandemia potencializa questões estruturais de injustiça social que marcam a história nacional, assim como é comprovatória da relevância da escala local e suas particularidades. Por fim, ostentam a grandeza dos riscos enfrentados por essas pessoas no contexto pandêmico.

A família ampliada e a coabitação, somadas ao tamanho, à tipologia, à densidade urbana, entre outras variáveis do espaço construído, como mobilidade, acessibilidade, serviços públicos de qualidade, infraestrutura urbana, saneamento básico e acesso à água encanada e tratada, estabelecem desafios

17 Embora o termo favela tenha sido mais associado aos assentamentos precários no Rio de Janeiro, usa-se aqui o termo favela para identificar assentamento urbano densamente povoado caracterizado por moradias precárias e miséria.

extras ao atendimento das orientações de prevenção à covid-19, que exigem o isolamento social e a higiene pessoal, juntamente ao uso de máscara, como dispositivos de maior eficácia na sua prevenção:

> Observo que ao longo da história, nas comunidades, os poderes públicos, nos deixou, deixou as comunidades, relegadas dos serviços públicos. Nós ficamos às margens a sensação que eu tenho, enquanto uma liderança na comunidade, é que parece que as pessoas não estão ouvindo o que o poder público tá pedindo. Aí eu fico refletindo: será que elas não estão ouvindo porque não querem ou porque elas não têm opção de ficar em casa em isolamento? (Congresso UFBA 2019, 2020).

Apesar de Salvador contar com 92,8% dos domicílios com esgotamento sanitário adequado, para além das dificuldades decorrentes das condições materiais do espaço construído, a insuficiência e/ou a suspensão do serviço de abastecimento de água significou sofrimento extra nesse contexto de pandemia para moradores de áreas menos nobres da cidade. Liberdade, Pero Vaz, Curuzu, Santa Mônica, IAPI, Novo Horizonte, Sussuarana, Mata Escura, Tancredo Neves, Arenoso, Cabula VI, Cabula, Pernambués, São Gonçalo, Resgate, Narandiba, Saboeiro, Doron, Cosme de Farias, Engenho Velho de Brotas, Brotas, Boa Vista de Brotas e Matatu foram algumas localidades que sofreram suspensão dos serviços de abastecimento de água durante o período da pandemia (Metro1, 2021). Moradores de Boa Vista de São Caetano denunciam em janeiro desse ano que, desde setembro de 2020, as interrupções no serviço de abastecimento de água são rotina, impondo que fiquem aguardando a madrugada (quando há algum fornecimento do serviço) para armazenar água.

> 'Estamos sem água desde setembro. A gente fica constantemente ligando e eles nunca têm uma resposta. Não estão fazendo nenhum trabalho por aqui e nunca têm uma resposta para dar a gente. A gente liga para a Embasa, liga para a Ouvidoria [da Embasa] e sempre a mesma coisa', disse Sandra (Globo G1, 2021b).

O estado crescente de precariedade da vida e pauperização das condições de reprodução material da vida são constatados nas ruas de Salvador e no evidente inchamento do número da população em situação de rua. Em 2020, mais 1,3 milhões de pessoas ingressaram no cadastro nacional na categoria de

extrema pobreza em relação ao ano anterior, totalizando 14 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza ou miserabilidade. Segundo o último Censo do Sistema Único de Assistência Social, realizado antes da pandemia, 8 mil pessoas residiam nas ruas de Salvador. A pesquisa nacional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) aponta que em março de 2020, 222 mil pessoas estavam em situação de rua em todo Brasil. É nesse contexto de "governo dos pobres" (Leite, 2020) que a biopolítica da precariedade ganha outros contornos e novos dispositivos. Segundo a liderança do Movimento Nacional de População de Rua, a mortandade por covid-19 é cinco vezes maior para a população em situação de rua, o que por si só indicaria a priorização de vacinação desse grupo – grupo invisibilizado no plano nacional de imunização[18].

> As equipes de abordagem social, segundo Bispo, também serão responsáveis por identificar as pessoas que se enquadrem nos grupos prioritários para vacinação, pois não há nada específico para essa população no Plano Nacional de Imunização. Quanto ao levantamento de casos reivindicado pelo MNPR, a Sempre informa que não há previsão nesse sentido (Fernandes, 2021).

Esse quadro de pauperização e miséria se confirma nos pedidos de ajuda por alimento e material de limpeza registrados na atividade de extensão da Faculdade de Arquitetura da UFBA (Faufba), denominada interAGIRssa. 90% das ações consistiam em redes de solidariedade e postos de arrecadação de alimentos, material de higiene pessoal e dinheiro para aquisição de cestas básicas para população em situação de rua e moradores de localidades em situação de extrema pobreza. Periperi, Santa Cruz, Santo Antônio Além do Carmo, Caixa D´água, Paripe, Nordeste de Amaralina, Alto da Sereia, Barroquinha, Itapagipe, Uruguai, Sussuarana, Vila Ruy Barbosa, Saramandaia, Itinga, Sete Portas, entre outras localidades, tiveram campanhas por alimentos. População em situação de rua tem o maior número de campanhas, seguido de moradores de localidades empobrecidas, população idosa em asilos, catadores, ambulantes e artistas de rua. A fome se apresenta

18 Mais de um ano após o início da vacinação em Salvador, há ação que prioriza a imunização da população em situação de rua (Salvador, 2022). Segundo essa notícia, até essa data, 2.100 pessoas em situação de rua receberam a vacina.

como maior questão nos tempos de pandemia em Salvador e em todo o território nacional[19]. Outras ações consistiam em informação e acompanhamento de casos de covid-19 nos bairros e distribuição de máscaras.

Uma rede por todos (plataforma que registrou campanhas e ações da sociedade civil ao enfrentamento da pandemia), organizada por uma emissora de televisão local, também atesta, pelas campanhas registradas, a urgência de sanar a fome, com quase a totalidade das 234 campanhas ter como escopo a arrecadação de alimentos. Nessa base, pessoas em situação de rua, mulheres, crianças, idosos, pessoas vivendo com HIV, ambulantes e artistas de rua aparecem como público-alvo das campanhas.

Dentre as ações da sociedade civil organizada, destaca-se, ainda, o Comitê Comunitário Virtual de Monitoramento das Ações de Enfrentamento da covid-19 nos bairros populares de Salvador, como arranjo político, autogerido e que atesta como esse contexto de crise e risco eminente de vida desperta redes de solidariedade decisivas à garantia da vida dos mais pobres nas cidades. Essa iniciativa que busca articular bairros e comunidades populares reconhece a desigualdade na distribuição dos recursos para o combate à covid-19 na capital baiana. Formado por moradores de bairros populares, militantes de movimentos sociais e profissionais de saúde, organizações e movimentos sociais de todas as comunidades de Salvador, sindicatos de trabalhadores em saúde, movimentos negros, feministas, ambientalistas, organizações de defesa dos direitos humanos, religiosos e universidades, o comitê busca:

> [...] assegurar que recursos de prevenção, controle, diagnóstico e tratamento cheguem as pessoas que precisarão em nossas comunidades, evitando assim, que as mortes atinjam desproporcionalmente a população negra e pobre de Salvador (Wikifavelas, 2021).

19 Erradicar a forme em contexto de pandemia é alvo de organizações mais consolidadas no território nacional, como a Central Única de Favelas (CUFA) e o seu projeto Mães da Favela, que já distribuiu 642 toneladas de alimentos a mulheres residentes de favelas em todo o território nacional, esse ano. Em 2020, a CUFA ofertou 19.459,008 toneladas de alimentos em 5 mil favelas no Brasil. A Bahia recebeu 234.560 cestas básicas e 9.560 Vales-Mãe em 2021. O Movimento Sem Terra também tem, pela sua capilaridade, contribuído significativamente para o enfrentamento da fome, no contexto de pandemia, contabilizando a doação de 3.400 toneladas de alimentos, em 2020.

Outra dimensão em que a pandemia potencializa a debilidade da vida diz respeito ao estado de exceção operacionalizado num estado de emergência e o necessário protagonismo da máquina pública na gestão desse contexto pandêmico[20] exposto como mais uma crise continuada[21].

Se por um lado, a necessidade de algum retorno social se impõe, mesmo que na forma de auxílio emergencial temporário, isso de forma alguma sugere um ajuste do projeto neoliberal em franca expansão no Brasil. O que se evidencia é o quão contraditório e paradoxal é a atuação estatal nesse tempo de crise. Mostra a força regulatória do Estado sobre a vida dos indivíduos, mas não se coloca em xeque a retórica da fragilidade estatal, a falência da máquina pública e consequentemente os modelos gestores alicerçados em princípios e valores de mercado aplicados na gestão da [res]publica que operam segundo o que Harvey (2009) denomina "incorporação reguladora"[22]. Essa suspensão temporária de direitos individuais[23] e coletivos[24], seus impactos sobre as reais formas de manter a vida e as práticas cotidianas colaboram para a implementação de projetos de infraestrutura urbana de larga magnitude na medida

20 Como posto por Agamben (2021), se naturaliza a gestão da vida em nome da sobrevivência, que significará na prática a abdicação da liberdade pelo risco posto pela pandemia. As incertezas endossam, por consequência, o exercício soberano totalitário na regência da existência humana. Assim "manifesta-se mais uma vez a crescente tendência de usar o estado de exceção como paradigma normal de governo" (Agamben, 2021, p. 9).

21 Segundo Boaventura de Souza Santos (2020, p. 4), na "*normalidade da exceção", "*não é uma situação de crise claramente contraposta a uma situação de normalidade", considerando que desde os anos 1980 se vivencia e se debate permanente o estado de crise, que serve como argumento legitimador de concentração de riquezas e continuação das catástrofes ecológicas, uma vez que a perenidade da crise impede o levantamento das suas reais causas: "Por isso, a pandemia vem apenas agravar uma situação de crise a que a população mundial tem estado sujeita. Daí sua específica periculosidade" (Santos, 2020, p. 5).

22 Dispositivos facilitadores à transferência de recursos públicos para setores privados.

23 Por exemplo, as normativas que versaram sobre o distanciamento social, a obrigatoriedade de uso de máscara, o funcionamento de atividades comerciais, entre outras medidas que regulam o cotidiano das pessoas, são majoritárias no âmbito da municipalidade (Salvador), com o objetivo de garantir o isolamento social como dispositivo relevante à prevenção da contaminação pelo coronavírus.

24 A exemplo da Medida Provisória nª 936/2020, que criou o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, permitindo que empresas reduzam jornadas de trabalho e salários, a suspensão de contratos de salários por até 60 dias, criação de Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (acordados individualmente).

em que o isolamento social se impõe e dificulta a mobilização mais ampla e a ação de movimentos sociais nas cidades.

O primeiro *lockdown* é determinado pelo Decreto nº 32.280, de 23 de março de 2020. Por esse dispositivo legal, ficou suspenso por 15 dias o funcionamento de casas noturnas, bares e restaurantes, *shows*, alguns mercados populares e concessão de alvarás diversos. Também limitou a 50 pessoas eventos e reuniões. Em 19 de fevereiro 2021, passa a vigorar a restrição total de atividades não essenciais e o toque de recolher a partir das 22 horas até 5 hora da manhã seguinte para todas a cidades do estado da Bahia. Em instrumentos posteriores, o horário de restrição de circulação foi antecipado para as 20 horas e depois para 18 horas.

Por fim, esse Estado mostra ainda a sua força via o seu poder de polícia aplicado de forma diferenciada e seletiva sobre os diversos estratos sociais e territórios da cidade, justificado pela necessidade de restrição da vida pública e coletiva como principal meio preventivo à covid-19. E aqui mais uma vez é posto em xeque a democratização dos direitos fundamentais como lastro necessário e fundante ao valor da vida nas cidades.

A repressão às festas em bairros populares marca também a atuação estatal diferenciada na cidade. As localidades de Santa Mônica e Uruguai (Bahia – BA, 2021), por exemplo, sofreram intervenções direta da polícia militar pela realização de festas de rua conhecidas como paredões. Essas intervenções são oficialmente justificadas como preventivas à violência e à associação generalizada desse tipo de evento ao tráfico de drogas. Lideranças, ativistas e educadores questionam a associação generalizada ao tráfico de drogas, alertando para a criminalização de expressões culturais de bairros populares (Santana, 2021).

Essa distinção de tratativa numa outra dimensão de violência ofensiva do Estado aparece, por exemplo, na criação da Operação Paz na Barra, para conter a violência recente nesse bairro nobre da capital baiana (Bahia – BA , 2021), enquanto em outros territórios, a ação policial ganha matizes do Leviatã em pleno exercício do poder bélico que ceifa vidas. "Ação policial tem prisões e apreensão de drogas no bairro de Valéria, em Salvador; aulas e ônibus foram suspensos"; "Jovens são mortos em ação policial no bairro da Liberdade"; "PMs são flagrados atirando em homem rendido em Salvador"; "Jovem é morto a tiros em ação da PM no bairro de Paripe, em Salvador, e familiares protestam"; "PM atira pelas costas e mata homem rendido e de mãos para

cima em Salvador" são alguns títulos de reportagens que ilustram a atuação seletiva do Leviatã potencializada em tempos pandêmicos.

> No ano de 2020, em Salvador, Recife e Fortaleza, 100% das pessoas mortas por policiais eram negras(Ramos, 2021). Nesse ano, na Bahia (segundo estado que mais teve vitimadas por agentes de estado), 11 pessoas brancas foram mortas por agentes do Estado, 80 eram negras e 515 eram pardas. Das 607 vitimadas por agentes do Estado, 98% eram pretas (negras e pardas) e menos de 2% eram brancas, desconsiderando os 180 casos que não registraram cor/raça das vítimas. Em Salvador, todos os mortos pela polícia em 2020 eram negros.

No dia 19 de janeiro de 2021, uma cerimônia simbólica marcou o início da vacinação em Salvador e na Bahia. Nesse evento, uma enfermeira de 53 anos, um indígena e um médico da SAMU foram vacinados (Globo G1, 2021c). A primeira criança foi vacinada no dia 15 de janeiro de 2022. Em função dos decréscimos dos casos de covid-19, em 2 de abril de 2022, o prefeito de Salvador anunciou a desobrigação do uso de máscaras em espaços abertos, seguindo a declaração do governador da Bahia (Globo G1, 2022). No dia 11 de abril, torna-se facultativo o uso de máscara no estado da Bahia (Globo G1, 2022).

Em 2022, na China, notícias informavam sobre o rígido *lockdown* imposto pelo estado em função do aumento de casos de contaminação. O Brasil, nesse mesmo momento, vivia o processo de retorno à "normalidade", com desfiles de escolas de samba, carnaval *indoor* etc., e passa a apresentar um crescimento na ordem de 160% nos casos de infecção confirmados, quebrando a sequência de doze semanas de queda das estatísticas da covid-19 no território brasileiro, comprovando o eminente risco alertado pela comunidade científica em todo o mundo e pela OMS: "Esta pandemia está longe de acabar", afirmou o diretor-geral da OMS em 9 de março de 2022 (Uol.com, 2022).

As marcas da pandemia ficarão em cada família que perdeu um ente querido ou vivem as incertezas que pairam sobre possíveis enfermidades decorrentes do contágio pela covid-19. Segundo o Censo da Covid em Salvador, até 2023, 14.594 pessoas morreram por covid-19, o que significa que 5,54% dos infectados foram a óbito. Esse percentual se deve muito à vacinação que atinge números expressivos na capital baiana: Salvador, em 2023, tem 7.599.678 doses aplicadas (8 de abril de 2023), contando com até 5 doses (3ª reforço), das quais 43% foram dadas aos homens e 57% às mulheres. 65% das doses foram

ministradas a pretos e pardos e apenas 11% foram para população branca. Em abril de 2023, a ocupação de leitos está em 15%, o que expressa a eficácia da vacinação em massa que reduz significativamente a gravidade da doença.

A matemática da pandemia atual também serve de alerta no que diz respeito às reais condições materiais de reprodução da vida e sua relação com saúde: se o bairro da Pituba se mantém com o maior número de infectados (9.538), Itapuã é o bairro que tem o maior número absoluto de mortos por covid-19 (371), seguido pela Pituba com 364 óbitos e Fazenda Grande com 293. No entanto, a população da Pituba é 1,45 vezes maior que a de Itapuã e 1,80 maior que Fazenda Grande. Ou seja, 6% da população de Itapuã foram a óbito, 5,85% da população de Fazenda Grande morreu por covid-19, enquanto 3,97% da população da Pituba faleceu pela pandemia – porcentagem inferior à da cidade de Salvador. 95% dos infectados por covid-19 residentes em Nova Brasília morreram, na Pituba 14,64% dos infectados foram a óbito. Dos residentes infectados por covid-19 de Moradas da Lagoa, apenas 0,11% faleceram.

Apesar de a métrica da pandemia confirmar a relação entre os dados de contaminação e morte com as condições de vida, dentre as quais, o espaço é item inegavelmente relevante às reais condições de adoção do isolamento social, assim como das condições de salubridade, fundamentais ao enfrentamento da pandemia e da doença, alguns casos fogem a essa relação e nos provoca formular outras hipóteses para seu entendimento.

Por exemplo, o que faz com que conjuntos habitacionais como Cajazeiras (II, IV, V, VI, VII, VIII, X e XI), que apresentam realidades espaciais próximas, expressem números dispares em relação às estatísticas de contaminação e de mortandade? 41% dos infectados residentes em Cajazeiras II faleceram, enquanto os demais conjuntos apresentaram entre 2,24% (Cajazeira IV) e 6,39% (Cajazeiras V) de mortandade entre os infectados. Ou, por que 3,86% da população de Cajazeiras VI foi infectada e 9,67% da população de Cajazeiras II contraiu covid-19? Mais: por que apenas 2,82% da população de Cajazeiras II faleceu por covid-19 enquanto 6,95% da população de Cajazeiras V faleceu por essa mesma enfermidade? O número de moradores e possivelmente a quantidade de pessoas por unidade habitacional? O tempo dessas habitações e idade dos moradores ou a capacidade organizativa dessas comunidades? Atividade comercial mais ou menos intensa? São algumas variáveis que merecem ser estudadas.

Calabar e Alto das Pombas, territórios contínuos com qualidade espacial muito semelhante, com fortes lideranças comunitárias, que apresentam números próximos no que diz respeito à mortandade, na porcentagem de infectados são diversos: se 16,40% da população de Alto das Pombas foi infectada, apenas 2,94% da população do Calabar teve covid-19. O Nordeste de Amaralina e o Vale das Pedrinhas, também territórios vizinhos e de realidade construtiva e estrutural muito próxima, com fortes lideranças locais, apresentam discrepância na mesma informação, ou seja, 12,44% da população do Nordeste de Amaralina positivou para covid-19 enquanto 5,62% da população do Vale das Pedrinhas teve a mesma doença. Nesses dois casos – Alto das Pombas/ Calabar e Vale da Pedrinhas/ Nordeste de Amaralina –, possivelmente a geografia, em especial a topografia e maior integração ao entorno imediato, assim como a intensidade de atividade comercial local, com maior trânsito de pessoas, possam ser possibilidades para explicar esses eventos. O que traz novos desafios a se pensar a relação entre espaço construído e saúde.

Considerações finais

Se a pandemia no Brasil, com a performance indiferente à garantia da vida operada por gestores estatais na esfera federal, impôs a necessidade da criação de novos arranjos políticos regionais e locais para o enfrentamento dessa crise sanitária – como os consórcios entre estados e a articulação e integração de ações emergenciais nas esferas estatais e municipais – esta também tornou indispensável o debate e a crítica ao modelo desenvolvimentista neoliberal, fazendo com que o Estado emergisse em ações de caráter emergencial, como agente fundamental à gestão dessa crise – que em momentos extremos se apresenta como colapso da reprodução da vida. Essa catástrofe sanitária fez surgir e consolidar redes de solidariedade efetiva, eficientes e autogeridas, provocando a criação de novos modelos de articulação política, trazendo novidade na gestão dos recursos, inaugurando canais originais de trocas e resistência à banalidade da morte operada pelo estado. A pandemia também reduziu taxas e índices de poluição, entre outros aspectos que declamam sobre a constante capacidade coletiva de inventar e reinventar continuamente novas formas de sobreviver na crise e garantir a vida.

À essa dimensão "positiva" da pandemia se soma a irresponsabilidade com o mundo e a prática indiferente dos "indiferentes". O contexto de pandemia no Brasil lançou as camadas mais empobrecidas a um estado de vulnerabilidade extremada, que acirra na vida cotidiana o efetivo risco ampliado de morte e, ao mesmo tempo, opera a supressão de direitos, num estado de tensões em que as vulnerabilidades socioeconômica e civil[25] (Kowarick, 2009) não se distinguem. Se soma a essas, a vulnerabilidade racial explicitada nesse contexto dramático. Essas vulnerabilidades interseccionam-se numa condição extremada de vulnerabilidade da vida – aqui entendida como condição política que expõe, via a precariedade, como desenvolvido por Butler (2021), diversas matizes da violência estrutural estatal. Se potencializa de forma seletiva na cidade, a tensão dinâmica entre privilégio de vida de alguns – vidas lutáveis (Butler, 2019) e merecedoras da tutela estatal – e a violência de Estado que impõe a condição de "vidas-nuas" para outros – as vidas não merecedoras de luto, as vidas matáveis (Agamben, 2007; Butler, 2019). Os números da pandemia e a natureza dessas informações expõem a forma indecente de um projeto necropolítico[26] potencializado pela crise sanitária em Salvador.

Num outro sentido e numa outra dimensão, a redução de mortes decorrentes da covid-19 confirma a vacinação em massa como dispositivo essencial à democratização ao direito à vida nas cidades, rompendo com o privilégio da garantia à vida. Esses mesmos dados recentes e atualizados pós-vacinação confirmam a relação entre as condições de reprodução material da vida e morte – em que o espaço construído torna-se dispositivo distintivo entre vida e morte, na maioria dos bairros de Salvador. No entanto, a realidade

25 Ao debater os avanços da pobreza e da marginalidade no Brasil, Kowarick (2010) define a realidade brasileira por uma massa de pobres submetidos à vulnerabilidade socioeconômica de um lado e, do outro, pela vulnerabilidade civil. Se a primeira decorre da fragilidade de garantias de direitos sociais básicos e de direitos trabalhistas, a segunda resulta de atos violentos que ferem a integridade física de pessoas. Os entraves ao espraiamento e expansão de direitos para a cidadania juntamente com o déficit de democracia, segundo o autor, são a gênese da questão social brasileira. Esse desprovimento histórico de direitos leva à naturalização dessa realidade e à neutralização de possíveis conflitos via dispositivos de "*apartheid* social": dentre esses dispositivos, trata da segregação urbana e da contenção dos pobres por sua localização nas cidades.

26 O termo "necropolítico" é adotado conforme desenvolvido do Mbembe, ou seja, o poder de ditar quem pode viver e quem deve morrer. O racismo é dispositivo decisivo na seleção dos matáveis, segundo o autor. O Estado, por seu direito exclusivo do poder de polícia, é protagonista na criação de zonas de morte e eleição dos matáveis.

semelhante de alguns bairros soteropolitanos e a discrepância da taxa de contaminação nesses redutos nos provoca relativizar a relação direta entre a qualidade do espaço construído e saúde. O enfrentamento desses casos paradoxais nos obriga a buscar outras variáveis espaciais que atravessam e evidenciam a complexidade dessa relação, obrigando a se pensar além da qualidade construtiva das edificações e da infraestrutura urbana, colocando novos desafios aos estudos urbanos para enfrentamento de crise sanitária como a inaugurada pela pandemia da covid-19 desde 2020 no Brasil.

Referências

ADORNO, Theodor W. *Mínima Moralia*: reflexões a partir da vida lesada. Tradução de Gabriel Cohn. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2008.

AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer, o poder soberano e a vida nua*, I. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

AGAMBEN, Giorgio. *Reflexões sobre a peste (Pandemia Capital)*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2021. Edição do Kindle.

ARAUJO, Marcella. *A casa como problema e os problemas das casas durante a pandemia de Covid-19*. Rio de Janeiro: DILEMAS – Reflexões da Pandemia, 2020.

ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

BAHIA – BA. Bahia tem 2,970 milhões de trabalhadores na informalidade. *Bahia de Valor*, Salvador, 31 ago. 2021. Disponível em: https://www.bahiadevalor.com.br/2021/08/bahia-tem- 2970-milhoes-de-trabalhadores-na-informalidade/. Acesso em: 10 jan. 2022.

BAHIA NO AR. Salvador é a capital com maior população em favelas. *Bahia no ar*, Salvador, 4 dez. 2013. Disponível em: https://noticias.r7.com/bahia/bahia-no-ar/videos/salvador-e-a-capital-com-maior-populacao-em-favelas-21102015. Acesso em: 10 jan. 2022.

BUTLER, Judith. *A força da não violência*: um vínculo ético-político. São Paulo: Boitempo, 2021.

BUTLER, Judith. *Quadros de Guerra – quando a vida é passível de luto?*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

BRUM, Eliane. Pesquisa revela que Bolsonaro executou uma "estratégia institucional de propagação do coronavírus". *El País*, Madrid, 21 jan. 2021. Disponível em: https://brasil.

elpais.com/brasil/2021-01-21/pesquisa-revela-que-bolsonaro-executou-uma-estrategia-institucional-de-propagacao-do-virus.html. Acesso em: 11 nov. 2021.

CABRICOLI, Fabiana. Mais demandado em caso de usto de coronavírus, SUS só tem 44% de leitos de UTIs do País. *Estadão*, São Paulo, 12 mar. 2020. Disponível em: https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,rede-mais-demandada-em-caso-de-surto-de-coronavirus-sus-so-tem-44-dos-leitos-de-uti-do-pais,70003230123. Acesso em: 5 maio 2022.

CONGRESSO UFBA 2019. *Às* franjas do estado democrático de direito: autogestão comunitária no combate e prevenção ao COVID-19 nas cidades brasileiras. *UFBA*, Salvador, 19 maio 2020. Disponível em: https://pt-br.facebook.com/congressoufba/videos/683610499090593/. Acesso em: 11 nov. 2021.

CORONAVÍRUS//BRASIL. Painel Coronavírus. Brasília, DF, [202-]. Disponívedl em: https://covid.saude.gov.br/. Acesso em: 5 maio 2022.

CRÔNICOS DO DIA A DIA. Quase 80%da população brasileira que depende do SUS se autodeclara negra. *Cronicos do dia a dia*, São Paulo, 20 nov. 2019. Disponível em: https://cdd.org.br/noticia/saude-publica/quase-80-da-populacao-brasileira-que-depende-do-sus-se-autodeclara-negra/. Acesso em: 5 maio 2022.

CORREIO. 42,4% dos trabalhadores de Salvador estão na informalidade, diz IBGE. *Correio*, Salvador, 12 nov. 2020. Disponível em: https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/424-dos- trabalhadores-de-salvador-estao-na-informalidade-diz-ibge/. Acesso em: 10 jan. 2022.

CUFA. UNICEF Brasil Instituto Locomotiva. *Data Favela*. Pandemia na favela: a realidade de 14 milhoes de favelado no combate ao novo Coronavírus. [*S. l.: s. n.*], 2021.

[DES]GOVERNO, pandemia e vulnerabilidade nas cidades brasileiras: uma análise das ações de prevenção e combate ao covid-19 em Salvador. [*S. l.: s. n.*], 2020. 1 vídeo (103 min). Publicado pelo canal TV UFBA. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=9nWWSFG6XVo. Acesso: 11 nov. 2021.

FERNANDES, Jane. População em situação de rua aumenta durante a pandemia. *A Tarde OnLine*, Salvador, 11 jan. 2021. Disponível em: https://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/2153416-populacao-em-situacao- de-rua-aumenta-durante-a-pandemia. Acesso: 11 nov. 2021.

FOUCAULT, Michel. Aula de 17 de março de 1976. *In*: FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 285-315.

GEOCOMBATE COVID-19 BA/UFBA. Risco dos bairros de Salvador ao espalhamento do COVID-19 decorrente da circulação de pessoas e condições socioeconômicas – *Nota Técnica*. Salvador, 2020. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1MD6yRtw2HzaXob2pSV-IL-4D9gjNOxbW/view. Acesso em: 10 jan. 2022.

GLOBO G1. Após anúncio do governador, prefeito de Salvador torna facultativo o uso de máscara em ambientes fechados. *G1*, Salvador, 11 abr. 2022a. Disponível em: https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2022/04/11/apos-anuncio-do-governador- prefeito-de-salvador-torna-facultativo-o-uso-de-mascara-em-ambientes- fechados.ghtml. Acesso em: 5 maio 2022.

GLOBO G1. Bahia registra mais 2.152 casos de Covid-19 e 9 óbitos pela doença. *G1*, Salvador, 11 jan. 2022b. Disponível em: https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2022/01/11/ba-tem-2152-novos-casos-de- covid-19-em-24h-e-9-obitos-ocupacao-da-uti-pediatrica-e-de-90percent-em- salvador.ghtml. Acesso em: 10 jan. 2022.

GLOBO G1. Bairros da Pituba e Pau da Lima registram maior nº de mortos pela Covid-19 em Salvador, aponta Secretaria de Saúde. *G1*, Salvador, 29 abr. 2020a. Disponível em: https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2020/04/29/bairros-da-pituba-e-pau-da-lima-registram-maior-no-de-mortos-pela-covid-19-em-salvador-aponta-secretaria-de-saude.ghtml. Acesso em: 10 jan. 2022.

GLOBO G1. Covid-19: Após decisão do governo da BA, prefeito de Salvador desobriga o uso de máscaras em ambientes abertos. *G1*, Salvador, 2 abr. 2022c. Disponível em: https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2022/04/02/apos-decisao-do-governo-da-ba- prefeito-de-salvador-desobriga-o-uso-de-mascaras-em-ambientes-abertos.ghtml. Acesso em: 5 maio 2022.

GLOBO G1. Em Salvador, 4 de cada 10 domicílios estão em favelas e assemelhados, de acordo com o IBGE. *G1*, Salvador, 18 maio 2020b. Disponível em: https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2020/05/19/em-salvador-4-de-cada-10- domicilios-estao-em-favelas-e-assemelhados-de-acordo-com-o-ibge.ghtml. Acesso em: 10 jan. 2022.

GLOBO, G1. Enfermeira é a primeira pessoa a receber a vacina contra a Covid-19 na Bahia: 'Me sinto honrada'. *G1*, Salvador, 19 jan. 2021a. Disponível: https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2021/01/19/enfermeira-e-a-primeira-pessoa-a-receber-a-vacina-contra-a-covid-19-na-bahia.ghtml. Acesso em: 11 nov. 2021.

GLOBO, G1. Moradores reclamam de falta de água em Salvador e interior da BA: 'Vivendo no meio de pandemia, sem ter como fazer higienização'. *G1*, Salvador, 7 jan. 2021b. Disponível em: https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2021/01/07/moradores-reclamam-de-falta-de- agua-em-salvador-e-interior-da-ba-vivendo-no-meio-de-pandemia-sem-ter-como- fazer-higienizacao.ghtml. Acesso em: 11 nov. 2021.

GLOBO, G1. Primeiro anúncio de uma morte por Covid-19 no Brasil completa um ano. *G1*, Salvador, 13 mar. 2021c. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/03/17/anuncio-da-primeira-morte- por-covid-19-no-brasil-completa-um-ano.ghtml. Acesso em: 10 nov. 2021

GOMES, Luiz Henrique. Brasil registra 88,4 mil casos de covid-19 em 24 horas e vê média móvel crescer 325% em uma semana. *Estadão*, São Paulo, 12 jan. 2022. Disponível em:

https://www.msn.com/pt-br/noticias/brasil/brasil-registra-88-4-mil-casos-de-covid-19-em-24-horas-e-v%C3%AA-m%C3%A9dia-m%C3%B3vel-crescer-325-em-uma- semana/ar-AASIsxe?ocid=msedgntp. Acesso em: 10 jan. 2021.

HARVEY, David. *Anticapitalismo em tempos de pandemia (Pandemia capital)*. São Paulo: Boitempo, 2021. Edição do Kindle.

HARVEY, David. Wall Street e o direito à cidade. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, v. 2, n. 20, 5 mar. 2009. Não paginado.

KOWARICK, Lúcio. *Vida em Risco*. São Paulo: Editora 34, 2009.

LEITE, Márcia Pereira. *Biopolítica da precariedade em tempos de pandemia*. Rio de Janeiro: Reflexões na Pandemia, 2020.

LOPES, Adriana Dias. Em uma semana os sistemas de saúde deverão entrar em colapso no Brasil', diz especialista no tratamento da Covid-19. *O Globo*, Rio de Janeiro, 12 jan. 2022. Disponível em: https://oglobo.globo.com/saude/em-uma-semana-os-sistemas-de-saude-deverao-entrar-em-colapso-no-brasil-diz-especialista-no-tratamento-da-covid- 19-1-25349682o. Acesso em: 15 jan. 2021

MBEMBE, Achille. *Necropolítica*: biopoder, soberania, estado de exceção e política da morte. São Paulo: n-1 edições, 2018.

METRO1. Embasa anuncia redução no fornecimento de água em Salvador; confira os bairros. *Metro1*, Salvador, 18 nov. 2021. Disponível em: https://www.metro1.com.br/noticias/cidade/89263,embasa-anuncia-reducao-no- fornecimento-de-agua-em-salvador-confira-os-bairros. Acesso em: 11 nov. 2021.

MORAES, Kauan. Bahianoar.com. Salvador, 15 mar. 2021. Disponível em: https://bahianoar.com/crise-na-saude-salvador-tem-novo-recorde-de-pacientes-a- espera-de-leitos/. Acesso em: 5 maio 2022.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Casos de COVID-19. *Organização Mundial da Saúde*, Geneve, [202-]. Disponível em: https://data.who.int/dashboards/covid19/cases?n=c. Acesso em: 5 maio 2022.

OUL.com. OM alerta que pandemia etá longe de acabar. *OUL.com.*, [São Paulo], 9 mar. 2022. Disponível em: Ahttps://www.uol.com.br/vivabem/noticias/afp/2022/03/09/oms-alerta-que- pandemia-esta-longe-de-acabar.htm. Acesso em: 5 maio 2022.

PINHEIRO, Regina. STF reconhece competência de estados e municípios em regras de isolamento. *Rádio Senado*, Brasília, DF, 16 abr. 2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2020/04/16/stf-reconhece-competencia- concorrente-de-estados-df-municipios-e-uniao-no-combate-a-covid-19. Acesso: 11 nov. 2021.

PORCELLA, Iander. Bolsonaro minimiza ômicron e sugere que pode ser "bem-vinda". *Terra*, [São Paulo], 12 jan. 2022. Disponível em: https://www.terra.com.br/

noticias/brasil/politica/bolsonaro-minimiza-omicron-e-sugere-que-pode-ser-bem-vinda,b3b6a6df49dc3ef870710a24a02390c9obhusdcg.html. Acesso em: 10 jan. 2022.

PORTAL R7. Grávida de 7 meses morre de covid-19 à espera de UTI em Salvador. *Portal R7*, [Salvador], 15 maio 2021. Disponível em: https://noticias.r7.com/cidades/gravida-de-7-meses-morre-de-covid-19-a-espera-de-uti-em-salvador-31052021. Acesso em: 5 maio 2022.

RAMOS, Silvia...[*et al.*]. Pele-alvo [livro eletrônico]: a cor da violência policial. Rio de Janeiro: CESeC, 2021. Disponivel em: https://observatorioseguranca.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/12/RELATORIO_REDE-DE-OBS_cor-da-violencia_dez21_final.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

SALVADOR. Prefeitura intensifica vacinação de população em situação de rua nesta quarta-feira (11). *ASCOM*, Salvador, 10 maio 2022. Disponível em: http://www.saude.salvador.ba.gov.br/prefeitura-intensifica-vacinacao-de- populacao-em-situacao-de-rua-nesta-quarta-feira-11-2/. Acesso em: 5 maio 2022.

SANTANA, André. Com homicídios em alta, Bahia tenta criminalizar paredões por violência. *UOL*, [*s. l.*], 25 out. 2021. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/andre-santana/2021/10/25/com-homicidios-em-alta-bahia-tenta-criminalizar-paredoes-por-violencia.htm. Acesso em: 10 maio 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A cruel pedagogia do vírus (Pandemia Capital)*. Rio de Janeiro: Boitempo, 2020. Edição do Kindle.

SANTOS, Elisabete *et al*. (org.). *QUALISalvador*: qualidade do ambiete urbano na cidade da Bahia. Salvador: Edufba, 2022. E-book.

SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. São Paulo: Ed. USP, 2014.

SECRETARIA DE SAUDE. Boletim Epidemiológico 01. *Prefeitura Municial de Salvador*, Salvador, 24 jan. 2020a.

SECRETARIA DE SAUDE. Boletim Epidemiológico 02. *Prefeitura Municial de Salvador*, Salvador, 31 jan. 2020b.

SECRETARIA DE SAUDE. Boletim Epidemiológico 05. *Prefeitura Municial de Salvador*, Salvador, 2 mar. 2020c.

SECRETARIA DE SAUDE. Boletim Epidemiológico 07. *Prefeitura Municial de Salvador*, Salvador, 23 mar. 2020d.

SECRETARIA DE SAUDE. Boletim Epidemiológico 08. *Prefeitura Municial de Salvador*, Salvador, 2 abr. 2020e.

SECRETARIA DE SAUDE. Boletim Epidemiológico 12. *Prefeitura Municial de Salvador*, Salvador, 15 jun. 2020f.

SECRETARIA DE SAUDE. Boletim Epidemiológico 13. *Prefeitura Municial de Salvador*, Salvador, 30 jun. 2020g.

SECRETARIA DE SAUDE. Boletim Epidemiológico 17. *Prefeitura Municial de Salvador*, Salvador, 1 ago. 2020h.

SECRETARIA DE SAUDE. Boletim Epidemiológico 20. *Prefeitura Municial de Salvador*, Salvador, 29 ago. 2020i.

SECRETARIA DE SAUDE. Boletim Epidemiológico 01. *Prefeitura Municial de Salvador*, Salvador, 2 jan. 2021a.

SECRETARIA DE SAUDE. Boletim Epidemiológico 07. *Prefeitura Municial de Salvador*, Salvador, 7 abr. 2021b.

SENADO NACIONAL. *Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia – Relatório Final*. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1wyq0Lwe0a6mLRz1a4xKqdpjarIWTDXPj/view . Acesso em: 11 nov. 2021.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE PEDIATRIA. SBP defende vacina contra Covid-19 para crianças e pede urgência na decisão do Ministério da Saúde. *Sociedade Brasileira de Pediatria*, Rio de Janeiro, 24 dez. 2021. Disponível em: https://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/Manifesto_sobre_vacinacao_Covid_em_criancas.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

THOMAZ, Omar Ribeiro. A pandemia e a linguagem do mundo bolsonarista. *In*: SANSONE, Livio *et al*. (org.). *Pandemias e Utopias*: agendas políticas e possibilidades emergentes. Salvador: Cogito Editora, 2021. p. 46-71. (Coleção Afrofuturas – Estudos Étnicos, Africanos & diversidade).

XAVIER, Getúlio. Bolsonaro repete Queiroga e alega que ainda não morreram crianças suficientes para 'justificar' vacinação. *Carta Capital*, São Paulo, 24 dez. 2021. Disponível em: <www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-repete-queiroga-e-alega-que-ainda-nao-morreram-criancas-suficientes-para-justificar-vacinacao/>. Acesso em: 10 de jan. de 2022.

WIKIFAVELAS. Comitê Comunitário Virtual de Monitoramento das Ações de Enfrentamento da COVID-19 nos bairros populares de Salvador. *Wikifavelas*, [*s. l.*], 2021. Disponível em: https://wikifavelas.com.br/index.php/Comit%C3%AA_Comunit%C3%A1rio_Virtual_de_Monitoramento_das_A%C3%A7%C3%B5es_de_Enfrentamento_da_COVID-19_nos_bairros_populares_de_Salvador . Acesso em: 11 nov. 2021.

Capítulo 5

Salvador Escravista e as políticas de memória da escravidão numa cidade afro-atlântica

Carlos da Silva Jr.

Introdução

Na segunda-feira, 7 de fevereiro de 2022, o historiador Paulo Cruz se surpreendeu ao encontrar figuras de pessoas negras acorrentadas – "escravos cerâmica", como consta na descrição das peças – à venda numa loja de *souvenirs* no Aeroporto Internacional Luis Eduardo Magalhães, em Salvador[1]. Como num leilão de escravizados, desses que aconteciam nas ruas da Cidade Baixa, antigo coração comercial da Cidade da Bahia (como Salvador era também conhecida entre os séculos XVIII e XIX), representações de homens e mulheres negras escravizadas estavam no mostruário à espera dos compradores. Não há simbolismo maior.

Nas redes sociais, onde o historiador desabafou com indignação sobre o episódio, houve bastante apoio. Políticos locais, ligados aos movimentos negros, também demonstraram repúdio às supostas "obras de arte"[2]. Após a repercussão, a loja decidiu retirar o produto das prateleiras e emitiu um pedido de desculpas "a todos que se sentiram feridos e menosprezados pela maneira como conduzimos às [sic] coisas". A administração do aeroporto afirmou ter recomendado ao estabelecimento o recolhimento das peças[3].

A normalização de imagens como essas, de pessoas negras agrilhoadas como objetos de consumo, revela como as memórias da escravidão estão disseminadas pela cidade mais negra do Brasil. Alguns dados podem ajudar a compreender o peso da escravidão num dos principais centros escravistas do mundo atlântico. Durante o período do tráfico transatlântico de africanos escravizados, cerca de 1,7 milhão de pessoas deixaram o continente africano em direção à Bahia. Pelo menos 200 mil morreram durante a travessia do Oceano Atlântico. Os 1,5 milhão de sobreviventes representam pouco mais de 30% de todos os africanos desembarcados à força no Brasil entre 1561 e 1850. Essas e muitas outras cifras sobre o comércio de africanos escravizados, disponíveis na plataforma digital *Slave Voyages*, que contabiliza essa tragédia

1 Ver: https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2022/02/07/historiador-se-revolta-apos-encontrar-ceramicas-de-negras-e-negros-escravizados-a-venda-em-loja-no-aeroporto-de-salvador.ghtml.

2 Ver: https://www.metro1.com.br/noticias/cidade/118820,vereadores-repudiam-loja-no-aeroporto-e- falam-em-recorrer-ao-mp-contra-racismo.

3 Ver: https://www.metro1.com.br/noticias/cidade/118818,loja-diz-que-retirou-artesanato-de-negros- escravizados-aeroporto-afirma-que-deu-a-recomendacao.

humana, dizem que Salvador foi o segundo principal destino (o primeiro foi o Rio de Janeiro) dos africanos embarcados nos navios negreiros[4].

Mesmo depois do fim do tráfico, a população negra, formada pelos africanos e seus descendentes, pessoas escravizadas, libertas e livres, continuava a ocupar as ruas da cidade, trabalhando como carregadores de pessoas e mercadorias, vendedoras ambulantes de alimentos e outros produtos. A abolição da escravidão, em 13 de maio de 1888, não melhorou as condições de vida dessa população. Uma outra batalha, dessa vez pela cidadania, tomou corpo entre a população negra. Ao mesmo tempo, o Estado brasileiro, através de mecanismos institucionais e por meio de práticas discriminatórias baseadas em pressupostos científicos da época, lançou essa parcela da população à subalternidade, à informalidade, às periferias e à vulnerabilidade.

A cidade que celebra, em verso e em prosa, as suas raízes negras, e a importância da população afrodescendente na cultura soteropolitana, é a mesma que trata a escravidão como artigo para incrementar a venda de objetos turísticos. Tal situação resulta da maneira como as memórias da escravidão foram – e ainda são – construídas em Salvador. O tecido urbano da cidade está repleto de homenagens a "grandes personalidades" da história baiana – políticos, comerciantes –, muitos deles traficantes negreiros e grandes senhores de pessoas escravizadas. Seja na forma de estátuas, nomes de ruas, avenidas ou praças públicas, há uma memória da escravidão dispersa na cidade de Salvador: negreiros e donos de pessoas escravizadas homenageados, enquanto locais de memória da presença africana e de seus descendentes relegadas ao esquecimento. Quanto às memórias de resistência resta, com pouquíssimas exceções, homenagens nas áreas periféricas da cidade, muito por pressão dos movimentos sociais e das associações locais de moradores.

Aos poderes públicos ainda cabe reconhecer devidamente os horrores do tráfico negreiro e da escravidão. Tal carência de reconhecimento afeta, em perspectiva macro, a maneira como a própria sociedade soteropolitana lida com tais memórias. Afinal, acreditar que imagens de pessoas negras acorrentadas pode de alguma maneira ser um *souvenir* adequado para representar a história e a cultura negra da cidade oferece prova inequívoca desse fenômeno.

4 Dos 1.730.081 africanos escravizados destinados à Bahia, 1.545.009 indivíduos chegaram com vida aos portos baianos, a maioria esmagadora desembarcando em Salvador. Ver: https://www.slavevoyages.org/assessment/estimates. Data de acesso: 5 ago. 2025.

A violência simbólica retratada nesses objetos, a espetacularização e a fetichização da escravidão – que tem nas correntes um dos seus maiores símbolos – como elemento de consumo para o turismo colonial presente em vários espaços da cidade – principalmente no Centro Histórico, patrimônio mundial pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), que celebra a sua arquitetura barroca, mas que invisibiliza os braços que levantaram aquelas construções – é evidência disso[5]. Compreender as políticas de memória da escravidão num dos mais importantes espaços escravistas no mundo atlântico é o objetivo principal deste texto.

Este capítulo está dividido da seguinte forma: na primeira seção, discutiremos as memórias da escravidão a partir dos debates globais em torno dos monumentos a escravistas. Daremos especial atenção à constituição da "memória pública" da escravidão, como sugerido pela historiadora Ana Lucia Araujo, e como tal memória se reflete em Salvador. Na segunda seção, trataremos de espaços públicos, ruas e monumentos que homenageiam escravistas de várias ordens enquanto trajetórias de luta contra a escravidão continuam invisibilizadas ou relegadas a posição secundária na organização espacial da cidade. Também apresentaremos alguns casos de espaços de memória da escravidão em Salvador que jazem no esquecimento. Com essa abordagem, pretende-se iluminar alguns temas caros para o debate e refletir sobre o seu significado mais amplo na luta antirracista.

Memória coletiva e memória pública da escravidão em Salvador

A discussão sobre as memórias da escravidão nas principais cidades escravistas do mundo não é nova. Desde a década de 1990, pelo menos, ativistas políticos, movimentos sociais e a produção acadêmica têm questionado como as memórias do tráfico negreiro transatlântico e do cativeiro têm sido tratadas pelos poderes públicos. São memórias afro-atlânticas, pois ressoam nas duas

5 No dossiê de candidatura do Centro Histórico a Patrimônio Mundial da Unesco, há apenas uma referência à "mão de obra escrava vinda da África", num contexto das "operações de troca próprias a todo sistema colonial". A África, por sua vez, aparece somente cinco vezes, no mesmo contexto. Ver: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/DOSSIE%20SALVADOR_pt.pdf.

margens do vasto oceano, convertido em "rio" pelo comércio internacional de pessoas escravizadas, que uniu o Brasil e a África, pelo drama do comércio internacional de africanos escravizados (Araujo, 2009, 2010, 2011a, 2011b, 2015; Costa e Silva, 2003).

O tema retornou com força à agenda internacional de debates em 2020, com o assassinato do afro-estadunidense George Floyd por policiais brancos de Minnesota, nos Estados Unidos[6]. Protestos se espalharam pelo mundo, capitaneados pelo coletivo Black Lives Matter, e tinham como um dos seus alvos as homenagens a escravistas – como as estátuas dos confederados nos Estados Unidos –, traficantes negreiros e agentes e representantes do colonialismo europeu no continente africano a partir de fins do século XIX (Silva Junior, 2021)[7].

Ao tratar das memórias coletivas e públicas sobre a escravidão e o tráfico transatlântico de africanos escravizados, cabe reconhecer que ela envolve uma multiplicidade de atores: escravistas (e seus descendentes) e os escravizados (e seus descendentes). No entanto, a memória coletiva e a memória pública sobre a escravidão não raro tende a ser aquela dos grupos dominantes (os escravistas), enquanto a memória dos grupos vitimados pela escravização tende a ser invisibilizada ou raramente alcança à arena pública de debates, exceto pelos esforços de alguns políticos e ativistas (Araujo, 2012; Halbwachs, 1990). É precisamente na interface entre memória coletiva e memória pública da escravidão que ganha destaque a derrubada da estátua do traficante inglês Edward Colston, na cidade de Bristol, na Inglaterra, e as discussões sobre os monumentos em homenagem a escravistas no Brasil.

Colston foi um comerciante negreiro nascido em Bristol em 1636, filho de uma família de mercadores bem-sucedidos da cidade, que lá se estabeleceu por volta de 1340. Durante a Guerra Civil na Inglaterra, na década de 1640, a família Colston se mudou para Londres, onde ele recebeu sua educação. Há poucas informações sobre a sua juventude, mas segundo o historiador Kenneth Morgan, essa personagem seguiu os passos do pai na carreira

6 Ver: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/05/27/caso-george-floyd-morte-de-homem-negro-filmado-com-policial-branco-com-joelhos-em-seu-pescoco-causa-indignacao-nos-eua.ghtml.

7 Ver: https://www.publico.pt/2020/12/11/p3/noticia/black-lives-matter-verao-luta-justica-racial-america-1942535.

mercantil, investindo no comércio de tecidos e na importação de vinhos, permanecendo diretamente vinculado às atividades comerciais até 1708.

Na década de 1670, membros da família Colston decidiram investir no tráfico transatlântico de escravizados por meio da poderosa Royal African Company (RAC, Companhia Real Africana, em português), que deteve o monopólio do comércio britânico de africanos escravizados com a África ocidental desde os últimos 30 anos do século XVII. O irmão de Edward Colston, Thomas, fornecia algumas das mercadorias necessárias para o comércio negreiro. Edward, por sua vez, entrou na RAC em 1680 cumprindo diferentes obrigações, até que serviu como deputy governor (espécie de vice-diretor) entre 1689-1690. Suas funções incluíam fiscalizar e providenciar os bens usados para a aquisição de cativos na costa africana, organizar o pagamento dos capitães negreiros a serviço da RAC, e informar sobre as condições de mercado na costa africana e no Caribe, onde o açúcar era produzido com o trabalho forçado africano.

Edward Colston voltou suas atenções para sua cidade natal, Bristol, a partir da década de 1680, ali vivendo por algum tempo, mas fixou residência em Mortlake, Surrey, onde passou o restante de sua vida. Como outros traficantes na Inglaterra e alhures, ele construiu uma imagem de filantropo em Bristol, doando quantias generosas para diversas instituições de caridade, igrejas, hospitais e escolas. As doações eram, ao mesmo tempo, símbolo de distinção e *status* social e enfatizavam seu perfil caridoso, imagem que Colston cultivou ciosamente.

Ele também marcou presença na vida política, tornando-se o representante de Bristol no parlamento britânico entre 1710-1713, quando se afastou e passou a investir em ações de caridade para deixar sua marca na sociedade local. Durante sua passagem pelo parlamento, Colston manteve seu radar ligado nos assuntos do tráfico negreiro, e em 1711 escreveu uma petição solicitando que as atividades negreiras na costa africana fossem permitidas a todos os súditos britânicos, deixando de ser monopólio da RAC.

Colston morreu em 11 de outubro de 1721, e seu funeral foi acompanhado pelas instituições de caridade às quais tinha feito doações. Foi enterrado na Igreja de Todos-os-Santos onde, em 1729, foi levantada uma tumba em sua homenagem. A memória de Colston continuou a ser exaltada através de sermões que enfatizavam suas ações caritativas e instituições de caridades foram criadas em sua memória, como a Dolphin Society, Grateful Society e a Anchor

Society (fundadas em 1749, 1759 e 1769, respectivamente). Outras associações fundadas no século XIX igualmente exaltavam sua generosidade e caridade. Edward Colston teve duas biografias publicadas no século XIX, ambas de caráter laudatório. Em 1895, uma estátua de Colston foi levantada na Avenida Colston, no centro da cidade, uma das várias ruas com seu nome em Bristol (Morgan, 1999).

Colston construiu uma reputação em vida, e ela foi reforçada durante o oitocentos. Isto não impediu, porém, que lideranças da comunidade negra de Bristol denunciassem a participação dessa personagem no tráfico transatlântico de africanos escravizados. Antes mesmo da derrubada da estátua, ela foi desfigurada e as palavras "traficante de escravos" foram escritas em seu lugar em 1998. Este foi apenas um prenúncio da ação ocorrida no dia 7 de junho de 2020, quando foi lançada no Rio Avon.

Esse episódio abriu uma oportunidade para uma discussão pública sobre os males da escravidão, ferida aberta frequentemente ignorada no debate público hegemônico. Pensemos aqui na situação dos EUA. A história da escravidão cria diversos problemas na sociedade americana porque desafia e contradiz a narrativa nacional da "América, terra da liberdade". Esta é a imagem pública que os EUA desejam transmitir para o resto do mundo, e episódios como o assassinato de George Floyd desmontam essa narrativa. James Oliver Horton e Lois E. Horton, no livro *Slavery and Public History*, descrevem o dilema como a "contradição mais duradoura da nação" (Horton; Horton, 2006, p. 7).

No Brasil, o advento dessa discussão em escala global criou um espaço interessante para que os grupos sociais levantassem as suas vozes em espaços públicos – e no contexto da pandemia da covid-19, esse palco de debates foi a internet, pelos seus diversos canais. As demandas dos movimentos sociais se apresentam de diferentes formas, incluindo a reparação pela violência do tráfico e da escravidão, e entre essas demandas encontra-se a derrubada ou retirada de estátuas de personagens "controversas". Abriu-se uma oportunidade de apresentar em perspectiva histórica os processos de construção e elaboração de memórias sobre indivíduos que, apesar de suas ações, receberam nomes de ruas, praças, estátuas e que são conhecidos como empreendedores, grandes comerciantes, benfeitores etc., acrescentando camadas importantes nas histórias de vida dessas personagens, inclusive sua participação efetiva na compra e venda de seres humanos.

Algumas personagens tiveram a sua história passada em revista, como o padre Anchieta, e o célebre religioso e orador Antônio Vieira, cujas ações defendiam a catequese de grupos indígenas – ignorando as suas crenças –, no caso do primeiro, ou a escravização de africanos, no caso do segundo, que inclusive fez um famoso sermão para defender essa posição (Alencastro, 2000; Bosi, 2011)[8]. Outro alvo dessa revisão histórica foram os bandeirantes, representados por Borba Gato, cuja estátua foi objeto de uma ação de manifestantes em São Paulo em 2021[9].

O movimento alcançou a segunda maior cidade escravista das Américas e uma das maiores cidades afro-atlânticas do mundo. No caso de Salvador, o protesto concentrou-se inicialmente na figura de Joaquim Pereira Marinho, conhecido traficante negreiro no século XIX. Nascido em Portugal, Pereira Marinho migrou ainda jovem para Salvador. Não se sabe exatamente quando iniciou as suas atividades negreiras, mas é provável que tenha iniciado logo após a sua chegada à Bahia, em 1828, atuando primeiro como "marítimo" e, mais tarde, como caixeiro. Sabe-se, por outro lado, que em 1839 Joaquim Pereira Marinho já era proprietário de pelo menos um navio engajado no comércio ilegal de africanos escravizados, proibido por leis brasileiras desde 1831. As relações atlânticas de Pereira Marinho, ligadas ao tráfico, o ligavam à África ocidental e centro-ocidental. Na primeira, tinha como um dos seus principais associados Domingos José Martins, tendo Porto Novo, na Costa da Mina (atual República do Benim), como base de suas operações ilícitas. Na segunda, em Luanda, Angola, tinha parceria comercial com uma poderosa traficante local, dona Ana Joaquina dos Santos Silva (Oliveira, 2022). Durante o intervalo entre 1839 e 1850, os navios de Pereira Marinho fizeram 33 viagens à costa africana, carregando um total de 11.588 africanos escravizados e desembarcando 10.600 pessoas no Brasil, a maioria em Salvador, como estima o *site Slave Voyages*[10].

8 Ver: https://expresso.pt/opiniao/2020-06-25-Para-uma-visao-mais-informada-e-plural-do-padre-Antonio-Vieira.

9 Ver: https://g1.globo.com/sp/noticia/2021/07/24/estatua-de-borba-gato-e-incendiada-por-grupo-em-sao- paulo.ghtml.

10 Ver: "Trans-Atlantic Slave Trade – Database", *Slave Voyages*, https://www.slavevoyages.org/voyage/trans-atlantic#voyages. Data de acesso: 12 set. 2025.

Após a proibição definitiva do tráfico com a Lei Eusébio de Queirós, em 1850, Joaquim Pereira Marinho logrou constituir uma reputação positiva, revertendo "o conceito negativo de traficante e contrabandista que marcara o início da sua trajetória, construindo em torno de si uma aura de negociante honrado, fiel aos amigos e protetor dos necessitados" (Ximenes, 1999)[11]. Fez doações variadas, foi grande benfeitor da Santa Casa de Misericórdia da Bahia – da qual foi também provedor –, e legou à instituição em testamento 80 contos de réis, verdadeira fortuna à época, para a conclusão das obras do hospital (atual Hospital Santa Izabel), 10 contos de réis para o Asilo da Mendicidade e outros 10 contos de réis para o Asilo dos Alienados. Declarou em testamento, de 1884, "nunca haver concorrido para o mal de meu semelhante [...] nunca deixando de fazer ao meu semelhante o bem que podia fazer" (Ximenes, 1999; Araujo, 2012).

Por todas essas ações, Pereira Marinho foi homenageado com uma estátua em frente ao Hospital Santa Izabel, no bairro de Nazaré, em 1893, onde permanece até hoje. O Coletivo de Entidades Negras (CEN) questionou a pertinência daquela estátua em frente a um hospital que também atende a ampla parcela da comunidade negra e solicitou a sua remoção. Apesar dos protestos, a Santa Casa de Misericórdia informou ter conhecimento das atividades de Pereira Marinho, mas que a estátua representa "pontos de historicidade de uma época" (Entidades [...], 2020)[12]. Nenhuma ação para a retirada do monumento, seja dos poderes públicos, seja da própria instituição, foi tomada até o momento[13].

No bojo dessas discussões surgiu o projeto Salvador Escravista. A iniciativa, liderada por professoras e professores dos cursos de História de universidades baianas (estaduais e federais)[14], visa discutir as memórias do tráfico e

11 A mácula associada à participação no comércio negreiro era comum os anos seguintes ao fim do tráfico. Em *Os Maias: episódios da vida romântica* (1888), de Eça de Queirós, a personagem Maria Monforte era conhecida como "a negreira", aludindo às atividades negreiras de seu pai.

12 Ver: https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/entidades-negras-pedem-retirada-de-estatua-de-traficante-escravista-do-santa-izabel/.

13 Esse artigo foi escrito em fevereiro de 2022. Passados três anos, a estátua do Conde Pereira Marinho permanece, imponente, em frente ao prédio do Hospital Santa Izabel.

14 As universidades participantes são as seguintes: Universidade Federal da Bahia; Universidade do Estado da Bahia; Universidade Estadual de Feira de Santana; Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

da escravidão em Salvador, e como essas histórias são contadas nos espaços públicos, invisibilizadas e até mesmo apagadas[15]. Enquanto as ruas da cidade estão cheias de homenagens a escravistas, reduzido espaço é dedicado aos personagens e às lutas de homens e mulheres pela sobrevivência no regime escravista. Compreender como essas políticas de memória foram construídas é passo fundamental para entender os legados da escravidão na sociedade soteropolitana contemporânea. Diferente do imaginado no senso comum, de que a escravidão é "coisa do passado", essa história permanece uma ferida aberta na sociedade brasileira, e as homenagens a escravistas demonstram a necessidade de uma reflexão sobre os significados da escravidão na "Roma Negra".

Monumentos, lugares de memória e a invisibilização da escravidão

À primeira vista, pode parecer um contrassenso escrever sobre a invisibilização da escravidão em Salvador. A instituição perdurou na capital baiana por quase 400 anos, e suas marcas estão espalhadas por todas as partes da cidade. Ao mesmo tempo, historiadoras e historiadores baianos têm trabalhado duro, garimpando nos papéis velhos dos arquivos locais – principalmente no Arquivo Público do Estado da Bahia (APEB), grande manancial de informações sempre em perigo, como o recente caso do leilão do prédio deixa claro –, para apresentar uma imagem mais profunda e complexa da escravidão em Salvador[16]. Imagem essa que retrata não apenas o terror da escravidão, mas também as lutas dos escravizados, suas estratégias de sobrevivência e seus projetos de vida e visões de liberdade.

No entanto, as políticas públicas em relação às memórias da escravidão na capital baiana não caminham *pari passo* com o peso do instituição escravista no tecido social urbano. Um significativo exemplo do que este texto vem discutindo é a região do Comércio, na Cidade Baixa, centro nervoso da economia local entre os séculos XVII e XIX. Na freguesia de Nossa Senhora

15 Ver: https://www.salvadorescravista.com.

16 Desde a escrita do texto o prédio do APEB passou por vários outros leilões: um em 2023 e quatro tentativas de venda do prédio histórico somente em 2024.

da Conceição da Praia, a "praya dos traficantes", conforme a expressão de Cândido Domingues (Domingues, 2014), onde se levanta uma imponente igreja tricentenária de mesmo nome, viviam alguns dos mais poderosos comerciantes negreiros, além de outros agentes do tráfico de escravizados. Ali estava o principal porto de desembarque de africanos escravizados em Salvador durante toda a era do tráfico – com exceção do período da ilegalidade, entre 1831-1850, sobre o qual falaremos adiante. Nessa região se localizava a antiga alfândega, onde os traficantes negreiros pagavam imposto sobre cada cativo desembarcado da África. A Conceição da Praia também abrigava dezenas de casas comerciais nas quais os cativos recém-chegados eram postos à venda. Na igreja matriz da freguesia, milhares de africanos foram batizados por seus proprietários, residentes ou não na região (Soares, 2016).

Entretanto, até recentemente não havia marcadores oficiais (placas, monumentos, memoriais), promovidos pelos poderes públicos, evidenciando a importância do que temos chamado de "complexo negreiro da Conceição da Praia". Soteropolitanos e turistas frequentadores da região não eram informados da importância dessa zona no desenvolvimento do comércio de escravizados. Outros pontos turísticos, como o Elevador Lacerda – construído com dinheiro oriundo do comércio negreiro – e a própria Igreja de Nossa Senhora da Conceição da Praia eram ignorados nessa história do tráfico negreiro e da escravidão em Salvador.

A exceção, nesse caso, seria o Mercado Modelo. Segundo o que costuma ser divulgado por guias turísticos da região, no subsolo do prédio ficariam depositados os escravizados oriundos de contrabando quando a maré estava baixa. A subida da maré ceifava a vida dos escravizados, afogados pelas águas da Baía de Todos-os-Santos, e há quem sinta calafrios ao adentrar o espaço. Vale destacar, porém, que tal história é fantasiosa. O prédio do Mercado Modelo é construção recente, do começo do século XX, portanto bem distante dos tempos do tráfico e do desembarque ilegal de africanos que, de toda forma, não se concentrariam no prédio da Alfândega, ainda que os negreiros baianos fossem conhecidos por sua ousadia em desobedecer as leis antitráfico. E ainda que a ousadia negreira não tivesse limites, sendo os escravizados considerados como mercadoria valiosa, sobretudo em tempos de proibição do comércio de cativos recém-chegados da África, é ainda mais improvável que os comerciantes ali depositassem os escravizados, expostos à umidade e ao afogamento pela subida da maré. Não deixa de ser curioso, porém, que um

dos poucos espaços da região em que as memórias da escravidão são ativadas não passe de uma lenda.

Na mesma freguesia onde moravam os comerciantes negreiros, viviam também milhares de homens e mulheres negras, africanos e seus descendentes, escravizados, libertos e livres. Entre os africanos que ocupavam a região mais economicamente pujante da cidade a trabalhar em diferentes atividades, principalmente na venda de gêneros alimentícios e outros itens e a carregar pessoas e mercadorias pelas ruas e ladeiras que ligavam a Cidade Baixa à Cidade Alta, prevalecia o sistema de *ganho.* Os trabalhadores de rua (chamados de *ganhadores* e *ganhadeiras*) dividiam parte dos seus rendimentos (os jornais) com os senhores e, em geral, viviam por conta própria. Com muito esforço e anos de poupança, alguns conseguiam conquistar a alforria. Estes trabalhadores se organizavam em *cantos*, "como se chamavam os agrupamentos – etnicamente delimitados sem que fossem exclusivistas –, nos quais se reuniam eles para oferecer serviços em locais também demarcados, além de estratégicos, da geografia urbana" (Reis, 2019, p. 82). Os cantos de trabalho estavam espalhados nas ruas da antiga Cidade da Bahia, mas há uma concentração dessas organizações na freguesia da Praia: o canto da Preguiça, do Cais Dourado, do Cais Novo, todos na freguesia da Conceição da Praia e na freguesia vizinha de Nossa Senhora do Pilar. Todos esses espaços representam lugares de memória da escravidão, mas que continuam sem receber a devida atenção como espaços representativos da história da presença africana em Salvador.

Outros pontos na cidade passam pelo mesmo processo. A Ladeira da Praça, na região do Centro Histórico, foi o palco para o início da Revolta dos Malês, a maior sublevação urbana de escravizados no Brasil, ocorrida na madrugada do dia 24 para o dia 25 de janeiro de 1835. Protagonizada por africanos falantes de iorubá – os nagôs – que seguiam o Islã – chamados malês –, a rebelião pôs em sobressalto as autoridades locais. Nas transversais da Ladeira da Praça moravam, se reuniam, rezavam e conspiravam os malês, e de lá saíram para resgatar o Imane Pacífico Licutan, preso na cadeia pública, atual Câmara Municipal de Salvador. As batalhas se estenderam por vários pontos da cidade, como o Terreiro de Jesus, o Largo de São Bento até Água de Meninos, local da derradeira batalha (Reis, 2003). Entretanto, assim como ocorre com a

Conceição da Praia, não há marcadores históricos sobre os locais das batalhas dos filhos de Alá na Bahia[17].

A Revolta dos Malês é um dos episódios de resistência à escravidão mais lembrados pelos movimentos negros, cantados nas músicas dos blocos afro Olodum, Ilê Aiyê e Malê Debalê, entre outros. Também é relembrada pelos movimentos sociais. Há, no densamente negro bairro da Liberdade – berço do Ilê Aiyê – uma rua chamada "Revolução dos Malês". Em Valéria, na periferia da cidade, o homenageado é o alufá Pacífico Licutan, líder espiritual dos rebeldes de 1835[18]. Já no bairro de Armação, na orla da cidade, o alvo da homenagem é Elesbão do Carmo – ou Dandará, seu nome africano – um mestre muçulmano de origem haussá (*malam*, equivalente ao *alufá* dos nagôs), preso por suspeita de participação na revolta (Reis, 2003)[19]. Ou seja, a tensão nas disputas pelas memórias da escravidão se reflete na geografia das homenagens na cidade de Salvador.

Esse processo de invisibilização ou de apagamento, como vimos com a Conceição da Praia, é ainda mais grave ao investigarmos outros lugares de memória do tráfico e da escravidão em Salvador. A partir de 1831, com a ilegalidade do tráfico – que, vale lembrar, era ilegal para o tráfico da Bahia com a Costa da Mina desde 1815 –, os negreiros buscaram outros pontos de desembarque de escravizados, mais distantes do centro portuário e longe dos olhares das autoridades responsáveis pela repressão ao comércio negreiro. Praias do litoral foram escolhidas para receber os navios apinhados de cativos ilegalmente transportados do continente africano (Costa, 2019). O mesmo fenômeno aconteceu em outras regiões do Brasil, como Rio de Janeiro e Pernambuco, cujos negreiros distribuíram os desembarques pelo litoral para evitar a captura dos navios (e dos escravizados) pelas autoridades locais (Carvalho, 2012, 2021; Pereira, 2021; Pessoa, 2021).

17 Em 25 de janeiro de 2025, no aniversário de 190 anos do levante de 1835, a Ladeira da Praça foi renomeada para Ladeira Revolta dos Malês pela Lei nº. 9.814/2024, de autoria da vereadora Marta Rodrigues, e sancionada pelo prefeito de Salvador, Bruno Reis, em 2 de maio de 2024 (Salvador, 2025). Ver: https://www.cms.ba.gov.br/noticias/27-01-2025-ladeira-da-praca-agora-se-chama-ladeira-revolta-dos-males.

18 Ver: https://www.salvadorescravista.com/homenagens-reparadoras/pacífico-licutan.

19 Ver: https://www.salvadorescravista.com/homenagens-reparadoras/elesbão-do-carmo.

Figura 1 – Vestígios do muro do depósito de escravizados

Fonte: Google Maps.

Em Salvador, um dos mais conhecidos pontos de desembarque ilegal foi a "Praia do Chega Nego", entre o Jardim de Alá e a Pituba, atualmente renomeada de "Jardim dos Namorados". Como notou a historiadora Ana Lucia Araujo, um prédio de pedra de um andar, que teria servido como depósito dos cativos contrabandeados da África, existia na região (Araújo, 2014, 2017). O prédio abrigou um restaurante e uma boate e, mais recentemente, foi demolido para dar lugar ao condomínio The Place Beach, em Armação, enquanto as paredes de pedra foram preservadas e incorporadas ao empreendimento. No entanto, não há placas indicativas ou outros marcadores a informar sobre a importância do local na história da escravidão. Atualmente, exceto pelos historiadores, pelos que guardam memória antiga da cidade ou por curiosos sobre a história da Bahia, poucos soteropolitanos conhecem o local pelo seu nome relacionado ao comércio negreiro.

Outro local esquecido do tráfico é a região da praia da Boa Viagem, ou Monte Serrat, na Cidade Baixa, local preferencial da "quarentena" dos escravizados. Foi lá que, em março de 1817, "(faleceu a) José Antônio Roiz Viana 2 negras de quarentena da Boa Viagem vindas de Cabinda na galera Henriqueta"[20]. O termo se tornou familiar para o público por conta da pandemia da covid-19,

20 Centro de Memória Jorge Calmon (CMJC), *Livro de Registro de Banguê*, 1265 (1815-1825), f. 68v.

mas vale uma breve explicação. As viagens negreiras tinham duração variada, dependendo das condições climáticas (ventos, correntes marítimas), de possíveis intempéries, perigos de pirataria e, principalmente, a região africana de embarque de cativos. Uma viagem entre a Bahia e Moçambique, na África oriental, por exemplo, não durava menos de 60 dias. Entre a Bahia e Angola, ou entre a Bahia e a Costa da Mina (atuais Togo, Benim e sudoeste da Nigéria), por sua vez, gastava-se entre 35 e 45 dias (Verger, 2021; Ribeiro, 2008).

Na viagem de retorno ao Brasil, os africanos escravizados no porão dos navios negreiros (também chamados de *tumbeiros*, pela alta mortalidade) contraíam diversas doenças infectocontagiosas, como oftalmia, sarnas, boubas, catapora ou mesmo varíola[21]. Como escreveram Cândido Domingues e Mariana Dourado, autores de um verbete sobre o tema, "qualquer embarcação configurava um pequeno universo concentrado de doenças". Um surto de varíola, por exemplo, poderia extinguir a vida dos africanos no andar inferior das embarcações. Sem contar a desidratação causada pela disenteria que comumente grassava nos porões fétidos e úmidos das naus negreiras (Kiple; Higgins, 1992). Ao desembarcar no Brasil, muitos deles apresentavam péssimas condições de saúde, extenuados pela travessia atlântica. Os órgãos municipais fiscalizavam a "carga humana" para cobrar os impostos e verificar as condições de saúde da tripulação e dos escravizados, de modo a evitar a entrada de doentes e doenças na cidade. Por isso, reservava-se um local para a quarentena, onde esses africanos pudessem aguardar até que estivessem recuperados. Durante a quarentena, as autoridades sanitárias examinavam a embarcação, mantendo os doentes em confinamento e retirando os saudáveis. A preocupação, nesse caso, não era humanitária, mas financeira: garantir a menor mortalidade possível significava maior taxa de lucros na venda da mercadoria humana.

Além das perdas a bordo no decurso da travessia atlântica, os escravizados também faleciam durante a quarentena. Em 30 de março de 1815, por exemplo, faleceu "um negro vindo do Camarão no Brigue Pitada dos de Corentena (sic)"[22].

---

21 Para uma descrição de algumas doenças que acometiam os africanos escravizados durante a travessia atlântica, ver: Luiz Antônio de Oliveira Mendes, *Memória a respeito dos escravos e do tráfico da escravatura entre costa d'África e o Brasil*. Salvador: P55, 2013 [1793].

22 CMJC, *Livro de Registro de Banguê*, 1265 (1815-1825), f. 3v.

O brigue *Pitada* tratava-se provavelmente do navio *Nossa Senhora do Abismo*, que chegou à Bahia, vindo de Camarões, no Golfo de Biafra, em janeiro daquele ano com 164 cativos à bordo[23]. Segundo os dados do *Slave Voyages*, essa embarcação não teve perdas de vidas humanas durante a travessia atlântica, o que é consistente com a baixa mortalidade durante o isolamento[24]. A região de Camarões tornou-se uma área de significativo comércio negreiro com a Bahia à medida que o tratado luso-britânico de 1810 limitou o tráfico português nos portos da Costa da Mina (Bethel, 1970). A partir de 1815, a Costa da Mina seria zona proibida de comércio de escravizados para os navios luso-brasileiros, o que não impediu que muitos comerciantes negreiros burlassem as leis e continuassem a traficar na região, embora registrando Cabinda e Molembo, na África centro-ocidental, como o destino das suas expedições transoceânicas (Verger, 2021; Ribeiro, 2010; Jesus, 2017; Reis, 2021; Silva Junior, 2022).

Em Monte Serrat/Praia da Boa Viagem realizaram-se 80% das quarentenas registradas entre 1802 e 1829. Numa amostra dos registros de sepultamento no banguê, identifiquei 65 óbitos de africanos (20 homens, 45 mulheres) na quarentena da Boa Viagem no período de um mês, entre 24 de março de 1817 e 27 de abril do mesmo ano. Todos vinham de Cabinda – ou assim alegaram os proprietários do navio *Henriqueta*, que experimentou alta mortalidade durante o isolamento (12,5% do total de 516 sobreviventes à travessia atlântica), embora percentualmente próxima das perdas em alto mar (62), que contabilizaram pouco mais de 10%, dentro dos índices esperados dessa aritmética sinistra[25]. Pesquisa recente identificou outros locais de quarentena, como Itapagipe,

23 Os navios costumavam receber apelidos – *Pitada*, *Levante*, *Fragatinha* – ou mesmo serem identificados pelas suas iniciais (J.M.J, provavelmente as iniciais de Jesus, Maria, José), o que, por vezes, dificulta ou impossibilita a identificação positiva das embarcações. Sobre as nomeações dos navios do tráfico, ver Verger, 2021.

24 Ver: "Transatlantic Slave Trade – Database", *Slave Voyages*, # 7380. Data de acesso: 5 ago. 2025.

25 CMJC, *Livro de Registro de Banguê*, 1265 (1815-1825), f. 68v-75. É lícito supor que o navio em questão seja a galera nomeada no site *Slave Voyages* como *Benigretta* (provavelmente um erro de transcrição do nome da embarcação), que ancorou na Bahia, vinda de Cabinda, em 14 de março de 1817, pouco dias antes do início das mortes durante a quarentena. Ver: "Transatlantic Slave Trade – Database", *Slave Voyages*, # 5. Data de acesso: 5 ago. 2025. Como temos defendido, deve-se incluir na mortalidade negreira os indivíduos falecidos nos meses subsequentes à chegada dos navios, principalmente aqueles que aguardavam em quarentena. Um artigo sobre esse assunto encontra-se em preparação.

Garcia, Rio Vermelho, Jequitaia, região da Igreja do Senhor do Bonfim, entre outros (Silva, 2021)[26]. Mas assim como em todos os outros casos mencionados, não há indicações sobre a importância desse local na história da escravidão em Salvador.

Traficantes negreiros e escravistas pelas ruas de Salvador

Até o momento, a atenção esteve dedicada a alguns locais esquecidos de memória do tráfico e da escravidão. Cabe também destacar participantes diretos dessa instituição cujos nomes estão gravados nas ruas, praças e locais da cidade. Voltemos ao século XVIII, época em que viveu o capitão de mar-e-guerra Teodózio Rodrigues de Farias. Nascido em Portugal, tornou-se capitão de navio mercante e se estabeleceu em Salvador na década de 1740. Durante sua vida em Salvador, Teodózio ficou conhecido tanto por sua devoção ao Senhor do Bonfim quanto por sua participação no comércio negreiro.

Durante uma viagem a Lisboa, o navio de Teodózio atravessou uma tormenta. Ele apelou ao Cristo crucificado para escapar da tempestade e teve suas preces atendidas. Como forma de agradecimento pela graça alcançada, o capitão Teodózio trouxe uma imagem do Senhor do Bonfim para Salvador, permanecendo inicialmente na Igreja de Nossa Senhora da Penha de França, no bairro da Ribeira, até que as obras internas da Igreja do Bonfim fossem concluídas. A imagem foi então transladada para a Colina Sagrada, uma espécie de prelúdio da famosa procissão pela qual a devoção ao Senhor do Bonfim é hoje conhecida.

Mas os interesses de Teodózio Rodrigues de Farias também estavam ligados ao comércio negreiro. Chegou a ter três navios negreiros, concentrando o seu comércio na região da Costa da Mina. Associou-se a outros traficantes e era um conhecido e respeitado "homem de negócio", termo da época colonial para referir-se a comerciantes de grande monta, envolvidos em várias atividades, e em setores do comércio de longa distância, dentre os quais o comércio transatlântico de africanos escravizados (Flory, 1978; Lugar, 1980; Silva Junior,

26 Ver: https://www.salvadorescravista.com/lugares-esquecidos/quarentena-de-escravizados.

2012; Domingues, 2023). Só o seu navio *São João Batista e Almas* desembarcou quase 1.200 africanos em Salvador entre 1750 e 1755. Era também dono, junto com dois sócios, José Nunes Martins e Francisco Borges de Barros, das embarcações *Nossa Senhora do Rosário e Santo Antônio e Santana*, e do *Bom Jesus da Boa Nova*. Juntas, as três embarcações desembarcaram aproximadamente 3.700 africanos na Cidade da Bahia[27].

O capitão Teodózio Rodrigues de Farias faleceu em janeiro de 1757 e foi enterrado no interior da Igreja do Bonfim, local de sua devoção, onde encontra-se a sua lápide, no corredor central da basílica. Ao longo dos anos, a imagem de Teodózio foi diluída na memória da cidade. É dele o nome da rua lateral à igreja, e todos os anos, na época da famosa Lavagem do Bonfim, o nome do capitão de mar-e-guerra é lembrado nas notícias dos periódicos locais e nacionais como aquele que trouxe a imagem do santo para a Bahia, com uma breve menção aos seus empreendimentos escravistas – e em muitas reportagens, nem isso[28]. Em geral, suas atividades negreiras ficavam à margem, e só ganharam alguma atenção bem recentemente[29].

27 Ver: https://www.slavevoyages.org/voyage/database#results.

28 Ver: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/turismo/fx1301200312.htm.

29 Ver: https://www.salvadorescravista.com/homenagens-controversas/teodósio-rodrigues-de-farias. Ver ainda: https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2020/09/27/o-traficante-que-deu-origem-ao-culto-do-senhor-do-bonfim-e-outras-descobertas-do-mapa-da-escravidao-em-salvador.htm

Figura 2 – Lápide de Teodózio Rodrigues de Faria, Igreja de Nosso Senhor do Bonfim, Salvador

Fonte: Domingues ([20--]).

Outro escravista homenageado nas ruas da cidade é Pedro Rodrigues Bandeira, que nomeia uma movimentada transversal que se liga pelos fundos com a Rua Conselheiro Saraiva – em alusão a José Antônio Saraiva, deputado provincial nascido na Bahia e que, junto com João Maurício Wanderley, o Barão de Cotegipe, aprovou a Lei dos Sexagenários, que libertava os cativos a partir dos 60 anos – e pela frente com a Rua Conselheiro Dantas, que propôs um projeto de emancipação dos escravizados sexagenários sem indenização (Saba, 2008). Coisas da Bahia.

Filho de Pedro Rodrigues Bandeira, o pai, respeitado homem de negócio com interesses no tráfico no século XVIII, Bandeira, o filho, fez carreira política, representando a Bahia nas Cortes de 1821 e 1822, além de ter participado nas lutas de Independência do Brasil na Bahia, que completaram 200 anos em 2023, o que lhe rendeu vultos de herói, provável motivo pelo qual recebeu a homenagem em uma das ruas do Comércio. Assim como o pai, participou dos negócios do tráfico, tendo organizado pelo menos oito viagens à África entre 1798 e 1807. Também era poderoso senhor de seis engenhos ao morrer, com 68 anos, em outubro de 1835 (Pilar, Conceição, Buraco, Moinho, Vitória e Subaé), e dono de copiosa escravaria[30].

Homem de negócio, traficante, senhor de engenhos, proprietário de pessoas escravizadas. Tanto poder e opulência é representado pelo imponente Solar Bandeira, no bairro da Soledade, um prédio de dois pavimentos, com jardim interno, que tanto impressionou o viajante alemão Julius Naeher na década de 1870, que deixou registrada uma gravura do prédio em seu diário[31]. A residência dos Bandeira se encontra hoje em péssimo estado de conservação, embora tombado pelo Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural (Ipac). Seguindo a cartilha dos homens de negócio, Pedro Bandeira construiu uma reputação positiva para si: foi provedor da Santa Casa de Misericórdia da Bahia, instituição para a qual deixou 40 contos de réis em títulos da dívida pública, além de deixar um quinhão para as congêneres de Santo Amaro e Cachoeira. Foi benfeitor de várias igrejas, em especial da Igreja de Nossa Senhora do Pilar, de cuja irmandade, composta principalmente por comerciantes portugueses, era membro. Todas essas ações o habilitaram a receber homenagem com o nome de uma rua no antigo bairro comercial da Cidade da Bahia.

Falamos rapidamente de João Maurício Wanderley, o Barão de Cotegipe. Nascido na Bahia, o Barão de Cotegipe era um importante senhor de engenhos no Recôncavo Baiano, por herança de seu pai. Foi também proprietário do famoso Engenho Freguesia, recebido como dote matrimonial após o casamento com a filha do Conde de Passé, Antônio Bernardino da Rocha Pita e

30 *Livro de Registro de Óbitos/Santo Antônio Além do Carmo, 1828-1838*, Óbito de Pedro Rodrigues Bandeira, f. 210, 14 out. 1835. https://www.familysearch.org/ark:/61903/3:1:9392-8PC5-M?i=211&wc=M7Z1-TMQ%3A369564601%2C369564602%2C370512901&cc=2177272.

31 Ver: Julius Naeher (1870), *Excursões na Província da Bahia: a terra e a gente da Província Brasileira da Bahia* (tradução e notas de Osvaldo Augusto Teixeira).

Argolo. Atuou também em cargos públicos na Bahia, sendo chefe de polícia entre 1848 e 1851. Como tal, cabia-lhe reprimir o comércio ilegal de africanos escravizados, mas fez vistas grossas, já que como um jornal abolicionista informou, navios negreiros faziam contrabando de africanos "nas barbas da polícia". Segundo o *site Slave Voyages*, 79 tumbeiros desembarcaram cerca de 28 mil africanos escravizados nas praias da Bahia na época em que João Maurício Wanderley esteve encarregado de reprimir tais chegadas da África. Foi também presidente da província da Bahia, numa gestão voltada para os interesses da classe senhorial.

Cotegipe notabilizou-se por sua participação política no Segundo Reinado. Foi eleito deputado e mais tarde senador na década de 1850. Também assumiu cargos ministeriais, sendo o mais relevante a presidência do Conselho dos Ministros a pedido do imperador d. Pedro II, entre 1885 e 1888. O político baiano Ruy Barbosa descreveu o ministério como "a intendência geral das senzalas, a feitoria-mór dos feitores de escravos". Embora tenha encaminhado a Lei dos Sexagenários – ou Lei Saraiva-Cotegipe –, ela seguiu em formato diferente do que propuseram os abolicionistas, condicionando a liberdade dos maiores de 60 anos a mais três anos de serviço ao senhor ou até que completassem 65 anos de idade.

O Barão de Cotegipe também se opôs à lei que pôs fim à escravidão no Brasil, além de apresentar um projeto de lei que previa indenização aos ex-senhores. Como escreveu Felipe Souza, João Maurício Wanderley deixou "uma biografia repleta de feitos em defesa da classe senhorial, cujos interesses, em sua retórica, eram equivalentes aos interesses nacionais". Era não apenas um grande senhor de escravos, mas "o escravocrata mais poderoso dos últimos anos do Império". Morreu no início de 1889, antes do ocaso do Império, cuja queda ele previra, uma vez que "a estrutura escravista e a ordem monárquica estavam fincadas sobre as mesmas bases" (Souza, [20--])[32]. Apesar desse histórico, Cotegipe era um influente político local e, por conta disso, a antiga Rua da Calçada do Bonfim foi mudada, em 1905, para Rua Barão de Cotegipe, que liga a Península Itapagipana e a região da Feira de São Joaquim[33]. Como

32 Ver: https://www.salvadorescravista.com/homenagens-controversas/barão-de-cotegipe.

33 Ver: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=721069&pesq=%22Rua%20Barão%20de%20C otegipe%22&hf=memoria.bn.br&pagfis=1227.

curiosidade, nessa rua se localiza o Colégio Castro Alves, que homenageia o "poeta dos escravos" (Costa e Silva, 2006)[34].

A recorrência de homenagens controversas a escravistas contrasta com as escassas homenagens reparadoras espalhadas pelas ruas da cidade. Para concluirmos, um excelente exemplo é a Rua Luiz Gama, no bairro de São Caetano, na periferia de Salvador. Luiz Gama foi um advogado negro abolicionista bastante atuante nas últimas décadas do século XIX. Nascido na Rua do Bangla, atual bairro de Nazaré, em junho de 1831, filho da africana Luiza, de nação nagô – a famosa Luiza Mahin, personagem de romances e referência dos feminismos negros (Gonçalves, 2006), ela mesma homenageada em projetos comunitários nas periferias de Salvador –[35], Gama foi vendido aos 10 anos de idade por seu pai, Antônio Agostinho Carlos Pinto da Gama, para o Sudeste do Brasil, área de grande apelo por mão de obra escravizada por conta da expansão cafeicultora, indo parar em São Paulo[36]. Aos 17 anos, alfabetizado, Luiz Gama conseguiu comprovar a ilegalidade do seu cativeiro, encontrando "os caminhos da liberdade entre o funcionalismo público e o exercício da advocacia" (Azevedo, [20--])[37].

Até a sua morte, em 1882, estima-se que Gama tenha libertado mais de 500 cativos. O advogado defendia a ideia de que o assassinato de senhores pelos cativos configurava-se como legítima defesa. Também moveu ações de liberdade em defesa dos africanos escravizados importados para o Brasil após a Lei

34 Vale destacar que a Solar Boa Vista, no bairro do Engenho Velho de Brotas, residência de Castro Alves e sede do hospital psiquiátrico Juliano Moreira, foi também morada do traficante negreiro João José Machado. "Procuração bastante que faz João José Machado morador na Quinta da Boa Vista arrabalde desta cidade", de oito de janeiro de 1811, Arquivo Público do Estado da Bahia (APEB), Seção Judiciário (SJ), *Livro de Notas do Tabelião*, Salvador, 164, f. 172v, 173. O prédio, que servia como sede da Secretaria Municipal de Educação, foi atingido por um incêndio no dia 4 de janeiro de 2013. https://g1.globo.com/bahia/noticia/2013/01/veja-imagens-do-incendio-que-atingiu-o--predio-da- secretaria-da-educacao.html.

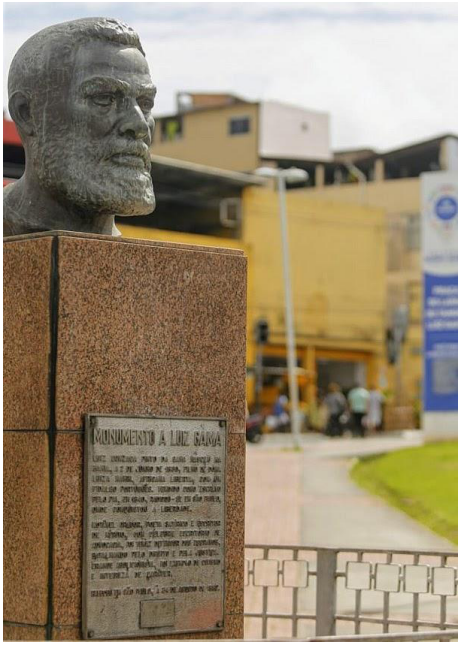
35 Ver: Escola Comunitária Luiza Mahin: https://www.santaluziauruguai.com.br/escola-comunitária-luiza-mahin.

36 A Rua do Bangala (ou Bangla) recebeu esse nome por conta de Balthazar de Aragão, o Bângala, um traficante negreiro atuante em Angola e que viveu na Bahia entre fins do século XVI e início do século XVII. Ver: https://www.salvadorescravista.com/homenagens-controversas/balthazar-de-aragão-bângala. Para informações biográficas mais atualizadas sobre Luiz Gama e sua mãe, a africana Luiza, assim como sobre membros de sua família paterna, ver: Castillo e Albuquerque (2025).

37 Ver: https://www.salvadorescravista.com/homenagens-reparadoras/luiz-gama.

de 1831 (Azevedo, 1999, 2010). Toda a sua atividade política em prol da causa abolicionista rendeu-lhe reconhecimento contemporâneo: Luiz Gama foi declarado patrono da abolição da escravidão no Brasil, segundo a Lei nº 13.629/2018[38]; seu nome também figura no Livro de Heróis e Heroínas da Pátria pela Lei nº 13.628/2018[39]. Além dessas honrarias de Estado, Luiz Gama é uma referência nos movimentos sociais pelo ativismo antiescravista nos tribunais. Ainda assim, Gama desfruta de pouco destaque no tecido urbano soteropolitano. Esse descaso contrasta com São Paulo, onde Gama viveu a maior parte de sua vida e fez carreira na causa abolicionista, há um busto em sua homenagem instalado no Largo do Arouche desde 1931. Em Salvador, no entanto, além da mencionada rua no bairro de São Caetano, a única outra homenagem a Luiz Gama é um busto instalado em 1998 no Largo do Tanque, também na periferia de Salvador.

Figura 3 – Busto de Luiz Gama, Largo do Tanque, Salvador



Fonte: Foto Marina Silva/Correios.

38 Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13629.htm

39 Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13628.htm

Há, aqui, um padrão bem definido do que pode-se chamar de "geografias da memória da escravidão" na capital baiana: africanos, seus descendentes e abolicionistas ocupam lugar periférico nas homenagens da cidade, em geral em ruas de menor importância viária. Já os agentes políticos da Colônia e do Império, em grande medida traficantes negreiros e opulentos escravistas, figuram em vias de grande trânsito de pessoas. A disposição das homenagens é reveladora do tratamento dado à escravidão na história de Salvador – não aquela contada nas dissertações de mestrado, teses de doutorado, artigos e livros produzidos pelas historiadoras e historiadores baianos, mas na forma como os poderes públicos tratam a questão.

Conclusão

Neste capítulo, buscou-se ilustrar como o número e a distribuição geográfica das "homenagens controversas" e "homenagens reparadoras" demonstram não apenas a tensão entre diferentes grupos sobre a memória da escravidão em Salvador bem como a necessidade de mudanças em como o espaço urbano é ocupado, em sua dimensão física e simbólica. Isso faz parte do "direito à memória" e o "direito à cidade"[40]. No primeiro caso – e, principalmente nos casos das chamadas "memórias sensíveis" (Lima, 2018; Grinberg, 2018; Chuva; Aguiar; Fonseca, 2021), como é o passado escravista brasileiro –, a população soteropolitana e, sobretudo, a população negra, deve ter representada a memória das lutas dos africanos e seus descendentes pela liberdade, e as homenagens prestam um significante papel nesse exercício de "direito à memória". Na segunda, os soteropolitanos devem ter direito a decidir quem deve ou não ser homenageado, e isso passa pela manutenção ou retirada de monumentos, nomes de ruas e/ou escolas que homenageiem escravistas. Tal decisão deve ser feita através de audiências públicas e de uma ampla consulta popular. Como escreveu o geógrafo David Harvey (2014, p. 28), o direito à cidade "é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos". E esse desejo depende "inevitavelmente do

40 A bibliografia sobre história, memória, direito à memória e direito à cidade é extensa. Sobre o primeiro tema, ver: Ricœur, 2007. Para uma abordagem no campo do direito, com ênfase nas experiências da escravidão, ver Sá, 2020. Sobre o direito à cidade, além de Lefbvre, 2008 [1967], ver: Harvey, 2014.

exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização". Harvey tinha em mente uma mudança na lógica capitalista na produção e organização das cidades, mas suas reflexões se aplicam adequadamente aos debates sobre a ocupação (ou desocupação) do espaço urbano por memórias escravistas.

Essa discussão atravessa os poderes públicos, nos âmbitos do Executivo e do Legislativo. Em Olinda, Pernambuco, foi aprovada a primeira lei do Brasil (Lei nº 6.193/2021) proibindo homenagens em monumentos e vias públicas a escravistas e pessoas ligadas à ditadura civil-militar[41]. No Rio de Janeiro, foi aprovada a Lei Municipal nº 8.205/2023, que vedava a criação de "monumentos de exaltação a escravocratas e eugenistas"[42]. Entretanto, essa lei foi revogada pelo prefeito do Rio de Janeiro em janeiro de 2025[43]. Também corre, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei (PL) nº 5.296/2020 que proíbe homenagens a personagens da história do Brasil ligados diretamente à escravização de populações negras e indígenas[44]. Na verdade, esses projetos de lei apenas reforçam o que já está estabelecido na Constituição Federal. Alterando a Lei nº 6.454, de 24 de outubro de 1977, que proibia a atribuição de nome de pessoa viva a bem público, a Lei nº 12.781, de 10 de janeiro de 2013, focava especificamente no tema da escravidão, ao proibir, "em todo território nacional, atribuir nome de pessoa viva ou que tenha se notabilizado pela defesa ou exploração da mão de obra escrava, em qualquer modalidade, a bem público, de qualquer natureza, pertencente à União ou às pessoas jurídicas da administração indireta" (Brasil, 2013)[45].

Na Bahia, algumas iniciativas já vêm sendo tomadas no âmbito do Legislativo. Em 29 de junho de 2020, apresentou-se à Assembleia Legislativa da Bahia o PL nº 23.928/2020, que determinava a retirada de estátuas, monumentos

41 Ver: https://sapl.olinda.pe.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/1568/lei_6193_2021.pdf.

42 Ver: https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/50ad008247b8f030032579ea0073d588/75a7b2b52db4134903258a7500685ae2?OpenDocument#:~:text=LEI%20Nº%208.205%2C%20DE%2028%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202023.,eugenistas%20e%20dá%20outras%20providências.

43 Ver: https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/50ad008247b8f030032579ea0073d588/7e6d2bf1ea80833303258c0700452fe7?OpenDocument.

44 Ver: https://www.camara.leg.br/noticias/711852-projeto-proibe-monumentos-em-homenagem-a- escravocratas/.

45 Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12781.htm.

ou qualquer forma de homenagem e/ou valorização de figuras históricas associadas ao comércio transatlântico de africanos escravizados[46]. O mesmo PL previa ainda a criação do Museu da História da Escravidão e Invenção da Liberdade na zona portuária de Salvador, que teria um espaço para os monumentos e as placas retiradas dos logradouros públicos, de modo que fossem adequadamente contextualizadas, além de uma área educacional e espaço para intervenções artísticas relacionadas à temática, visando "a conscientização e reflexão sobre os males causados pelo comércio atlântico de africanos escravizados e seus impactos na sociedade brasileira contemporânea" (PL [...], 2020)[47].

No âmbito municipal, apresentou-se o PL nº 157/2020, acrescentando dispositivos ao Estatuto da Igualdade Racial e Combate à Intolerância Religiosa de Salvador (Lei nº 9.451/2019), proibindo homenagens públicas a escravocratas e a eventos históricos ligados às práticas escravistas em logradouros públicos do município, além da retirada dos já existentes, dentro de 12 meses a partir da aprovação da lei. Os monumentos e bustos ou qualquer outra referência deveriam ser armazenados em museus, "para fins de preservação do patrimônio histórico do estado, com as devidas contextualizações" (Marta [...], 2020)[48]. Antes mesmo desse movimento, a proponente desse projeto, a vereadora Marta Rodrigues, já apresentara um PL, a pedido dos movimentos negros, para implantar símbolos referentes à Revolta dos Malês no Campo da Pólvora, mais especificamente na estação de metrô, que passaria a chamar-se "Campo da Pólvora – Malês"[49].

Em agosto de 2025, uma iniciativa da coordenação-geral de Memória e Verdade da Escravidão e do Tráfico Transatlântico de Pessoas Escravizadas, do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, do governo federal, em parceria com os Ministérios da Igualdade Racial, da Cultura e da Educação

46 Ver: https://www.al.ba.gov.br/atividade-legIslativa/proposicao/PL.-23.928-2020.

47 Ver: https://atarde.com.br/politica/pl-que-determina-a-retirada-de-estatuas-de-escravocratas-em-espacos- publicos-e-apresentada-na-bahia-1121309.

48 Ver: https://www.cms.ba.gov.br/noticias/marta-propoe-retirada-de-homenagens-a-escravocratas.

49 Ver: https://www.cms.ba.gov.br/noticias/simbolos-da-revolta-dos-males-podem-ser-implantados-no- campo-da-polvora. A propósito, escavações recentes alegam ter encontrado o local do cemitério do Campo da Pólvora, em terreno pertencente à Santa Casa de Misericórdia de Salvador, no complexo da Pupileira, na Avenida Joana Angélica. Esse é tema para um próximo texto.

e da UNESCO, inaugurou uma placa na região da Conceição da Praia[50]. Esta ação faz parte do Projeto de Sinalização e Reconhecimento dos Lugares de Memória dos Africanos Escravizados no Brasil, e baseia-se no Inventário Nacional dos Lugares de Memória dos Africanos Escravizados no Brasil, uma parceria da Universidade Federal Fluminense e da Unesco[51]. Na placa erigida no local, denominado de "Cais da Cidade Baixa", ressalta-se ser aquele "um lugar de memória dos africanos escravizados no Brasil reconhecido pelo projeto Rota dos Povos Escravizados da UNESCO em 2014". A placa encontra-se a poucos metros de outro monumento, este em homenagem a Maria Felipa, reputada como liderança negra na batalha contra os portugueses em Itaparica, inaugurado em julho de 2023[52].

Indicar os espaços de memória da escravidão não significa, absolutamente, vituperar a história da cidade, mas reconhecer que Salvador foi – e continua sendo – construída por mãos e braços de pessoas negras, vítimas do infame comércio de seres humanos e da escravidão transatlântica. E a participação dos poderes públicos nos debates sobre história e memória pública da escravidão são fundamentais para a construção de uma sociedade soteropolitana que possa olhar para dentro e compreender como a escravidão e o racismo têm moldado a história de Salvador ao longo dos séculos.

Referências

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. *O trato dos viventes*: formação do Brasil no Atlântico Sul, séculos XVI e XVII. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ARAUJO, Ana Lucia. Caminhos atlânticos: memória, patrimônio e representações da escravidão na Rota dos Escravos. *Varia Historia*, Belo Horizonte, v. 25, n. 41, p. 129-148, 2009.

50 Ver: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/bahia-celebra-projeto-de-sinalizacao-dos-lugares-de-memoria-dos-africanos-escravizados.

51 Ver: http://www.labhoi.uff.br/sites/default/files/inventario_julho_2013.pdf. Data de acesso: 10 set. 2025.

52 A existência de Maria Felipa é objeto de controvérsia. Para artigo recente que alega tê-la identificado nas fontes coevas, ver: Moura; Brito, 2022. Sobre o monumento a Maria Felipa, ver: https://fgm.salvador.ba.gov.br/inauguracao-do-monumento-a-maria-felipa-fecham-as-celebracoes-do-2-de-julho/. Data de acesso: 10 set. 2025.

ARAUJO, Ana Lucia. *Public Memory of Slavery*: victims and perpetrators in the South Atlantic. Amherst: Cambria Press, 2010.

ARAUJO, Ana Lucia; CANDIDO, Mariana P.; LOVEJOY, Paul E. (org.). *Crossing Memories*: slavery and African diaspora. Trenton: Africa World Press, 2011.

ARAUJO, Ana Lucia (org.). *Paths of the Atlantic Slave Trade*: interactions, identities, images. Amherst: Cambria Press, 2011.

ARAUJO, Ana Lucia. Introduction. *In*: ARAÚJO, Ana Lucia (org.). *Politics of Memory*: making slavery visible in the public space. Nova York: Routledge, 2012. p. 1-11.

ARAUJO, Ana Lucia. *Shadows of the Slave Past*: memory, heritage, and slavery. Nova York: Routledge, 2014.

ARAUJO, Ana Lucia (org.). *African Heritage and Memories of Slavery in Brazil and the South Atlantic World*. Amherst: Cambria Press, 2015.

ARAUJO, Ana Lucia. Representando o irrepresentável: escravidão, memória e esquecimento. *In*: COLÓQUIO DO COMITÊ BRASILEIRO DE HISTÓRIA DA ARTE, 37., 2017, Salvador. *Anais* [...]. Salvador: CBHA, 2017. Disponível em: http://www.cbha.art.br/coloquios/2017/anais/pdfs/Ana%20Lucia%20Araujo.pdf. Acesso em: 23 fev. 2022.

AZEVEDO, Elciene. Luiz Gama. *Salvador Escravista* Salvador, [20--]. Disponível em: https://www.salvadorescravista.com/homenagens-reparadoras/luiz-gama. Acesso em: 23 fev. 2022.

AZEVEDO, Elciene. *O direito dos escravos*: lutas jurídicas e abolicionismo na província de São Paulo. Campinas: Ed. Unicamp, 2010.

AZEVEDO, Elciene. *Orfeu de carapinha*: a trajetória de Luiz Gama na imperial cidade de São Paulo. Campinas: Ed. Unicamp, 1999.

BETHEL, Leslie. *The abolition of the Brazilian slave trade*: Britain, Brazil and the slave trade question, 1807-1869. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

BRASIL. Lei nº 12.781, de 10 de janeiro de 2013. Altera a Lei nº 6.454, de 24 de outubro de 1977, para vedar que pessoa condenada pela exploração de mão de obra escrava seja homenageada na denominação de bens públicos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2013.

BOSI, Alfredo (org.). *Essencial Padre Antônio Vieira*. São Paulo: Penguin Companhia, 2011.

CARVALHO, Marcus J. M. de. O desembarque nas praias: o funcionamento do tráfico de escravos depois de 1831. *Revista de História*, São Paulo, v. 167, p. 223-260, 2012.

CARVALHO, Marcus J. M. de. Os senhores de engenho-traficantes de Pernambuco, 1831-1855. *In*: SARAIVA, Luiz Fernando; SANTOS, Silvana Andrade dos; PESSOA, Thiago

Campos (org.). *Tráfico e traficantes na ilegalidade*: o comércio proibido de escravos para o Brasil (c. 1831-1850). São Paulo: Hucitec, 2021. p. 125-150.

CASTILLO, Lisa; ALBUQUERQUE, Wlamyra. Famílias, insurgências e contravenções: memória e história de Luiz Gama na Bahia. *Afro-Ásia*, Salvador, n. 71, 2018 (no prelo).

CHUVA, Márcia; AGUIAR, Leila Bianchi; FONSECA, Brenda Coelho. Sensitive memories at a World Heritage site: silencing and resistance ate the Valongo Wharf. *In*: KNUDSEN, Britta Timm; *et al*. (org.). *Decolonizing colonial heritage*: new agendas, actors and practices in and beyond Europe. Londres: Routledge, 2022. P. 175-194.

COSTA, Alex Andrade. "Os juízes de paz são todos uns ladrões": autoridades públicas e o tráfico de escravos no interior da província da Bahia (c. 1831-c. 1841). *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 32. N. 66, p. 123-142, 2019.

COSTA E SILVA, Alberto da. *Um rio chamado Atlântico*: a África no Brasil e o Brasil na África. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003.

COSTA E SILVA, Alberto da. *Castro Alves*: um poeta sempre jovem. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

DOMINGUES, Cândido. *O tráfico negreiro da Bahia*: agentes, investimentos e redistribuição. 2023. Tese (Doutorado em História) – Universidade Nova de Lisboa, Portugal/Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

DOMINGUES, Cândido. Na Praya de Nossa Senhora e dos Traficantes: Comércio e Sociabilidades na Cidade da Bahia Setecentista. *Plurais*: Revista Interdisciplinar da UNEB, Salvador, v. 5, n. 1, p. 167-184, 2014.

DOMINGUES, Cândido. Teodósio Rodrigues de Faria. *Salvador Escravista*, Salvador, [20--]. Disponível em: https://www.salvadorescravista.com/homenagens-controversas/teodósio-rodrigues-de-farias. Acesso em: 4 ago. 2025.

DOMINGUES, Cândido. Pedro Rodrigues Bandeira. *Salvador Escravista*, Salvador, [20--]. Disponível em: https://www.salvadorescravista.com/homenagens-controversas/pedro-rodrigues-bandeira. Acesso em: 4 ago. 2025.

DOMINGUES, Cândido; DOURADO, Mariana. Quarentena de escravizados. Pedro Rodrigues Bandeira. *Salvador Escravista*, Salvador, [20--]. Disponível em: https://www.salvadorescravista.com/lugares-esquecidos/quarentena-de-escravizados. Acesso em: 4 ago. 2025.

ENTIDADES negras pedem retirada de estátua de traficante escravista do Santa Izabel. *Correio*, Salvador, 17 jun. 2020. Disponível em: https://www.correio24horas.com.br/salvador/entidades-negras-pedem-retirada-de-estatua-de-traficante-escravista-do-santa-izabel-0620. Acesso em: 23 fev. 2022.

FLORY, Jean Rae. *Bahian society in the mid-colonial period*: the sugar planters, tobacco growers, merchants, and artisans of Salvador and the Reconcavo, 1680-1725. Tese (Doutorado em História) – University of Texas, Austin, 1978.

GONÇALVES, Ana Maria. *Um defeito de cor*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

GRINBERG, Keila. O mundo não é dos espertos: história pública, passados sensíveis, injustiças históricas. *História da Historiografia*, Ouro Preto, v. 12, n. 31, p. 145-176, 2019.

HALBWACHS, Maurice. *A memória coletiva*. São Paulo: Edições Vértice, 1990.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes – Selo Martins, 2014.

HORTON, James Oliver; HORTON, Louis E. Introduction. *In*: HORTON, James Oliver; HORTON, Louis E. (org.). *Slavery and Public History*: the tough stuff of American History. Nova York: New Press, 2006. p. 7-14.

JESUS, Paulo Cesar Oliveira de. *Mantendo o curso*: restrições, subterfúgios e comércio da escravatura na Bahia (1810-1817). 2017. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

KIPLE, Kenneth F; HIGGINS, Brian T. Mortality caused by dehydration during the middle passage. *In*: INIKORI, Joseph E.; ENGERMAN, Stanley L. (org.). *The atlantic slave trade*: effects on economies, societies and peoples in Africa, the Americas, and Europe. Durham: Duke University Press, 1992. p. 321-338.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, Monica. História, patrimônio e memória sensível: o Cais do Valongo no Rio de Janeiro. *Outros Tempos*, São Luís, v. 15, n. 26, p. 98-111, 2018.

LUGAR, Catherine. *The Merchant community of Salvador, Bahia, 1870-1830*. 1980. Tese (Doutorado em História) – State University of New York, Nova York, 1980.

MARTA propõe retirada de homenagens a escravocratas. *Câmara Municipal de Salvador*, Salvador, 7 jul. 2020. Disponível em: https://www.cms.ba.gov.br/noticias/marta-propoe-retirada-de-homenagens-a-escravocratas. Acesso em: 23 fev. 2022.

MARTÍN, Irene María Vicente. Balthazar de Aragão, o Bângala. *Salvador Escravista*, Salvador, [20--]. Disponível em: https://www.salvadorescravista.com/homenagens-controversas/balthazar-de-aragão-bângala. Acesso em: 4 ago. 2025.

MORGAN, Kenneth. *Edward Colston and Bristol*. Bristol: Bristol Branch of the Historical Association: The University of Bristol, 1999.

MOURA, Milton; BRITO, Felipe Peixoto. A presença de Maria Felipa num processo judicial em Itaparica, Bahia, 1834. *Veredas da História*, v. 15, nº 2, p. 165-188, 2022.

OLIVEIRA, Vanessa S. *Slave Trade and Abolition:* Gender, Commerce, and Economic Transition in Luanda. Madison: The University of Wisconsin Press, 2022.

PEREIRA, Walter Luiz Carneiro de Mattos. Praias, trapiches e fazendas: o tráfico ilegal de africanos no litoral fluminense. *In*: SARAIVA, Luiz Fernando; SANTOS, Silvana Andrade dos; PESSOA, Thiago Campos (org.). *Tráfico e traficantes na ilegalidade*. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 184-207.

PESSOA, Thiago Campos. De Mangaratiba à Makanda: o tráfico negreiro na montagem do complexo cafeeiro. *In*: SARAIVA, Luiz Fernando; SANTOS, Silvana Andrade dos; PESSOA, Thiago Campos (org.). *Tráfico e traficantes na ilegalidade*. São Paulo: Hucitec, 2021. p. 151-183.

PL que determina a retirada de estátuas de escravocratas em espaços públicos é apresentada na Bahia. *A tarde,* Salvador, 28 jun. 2020. Disponível em: https://atarde.com.br/politica/pl-que-determina-a-retirada-de-estatuas-de-escravocratas-em-espacos-publicos-e-apresentada-na-bahia-1121309. Acesso em: 23 fev. 2022.

QUEIRÓS, Eça. *Os Maias*: episódios da vida romântica. Porto: Livraria Internacional de Ernesto Chardron, 1888.

REIS, João José. "Por sua liberdade me oferece uma escrava": alforrias por substituição na Bahia, 1800-1850. *Afro-Ásia*, nº 63, p. 232-290, 2021.

REIS, João José. O haussá Elesbão do Carmo. *Salvador Escravista*, Salvador, [20--]. Disponível em: https://www.salvadorescravista.com/homenagens-reparadoras/elesbão-do-carmo. Acesso em: 4 ago. 2025.

REIS, João José. O alufá pacífico Licutan. *Salvador Escravista*, Salvador, [20--]. Disponível em: https://www.salvadorescravista.com/homenagens-reparadoras/pacífico-licutan. Acesso em: 4 ago. 2025.

REIS, João José. *Ganhadores*: a greve negra de 1857 na Bahia. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

REIS, João José. *Rebelião escrava no Brasil*: a história do levante dos Malês em 1835. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

RIBEIRO, Alexandre Vieira. Eram de Cabinda e de Molembo? Uma análise sobre as viagens negreiras do norte de Angola para a Bahia nas primeiras décadas do século XIXpresentes no banco de dados The Transatlantic Slave Trade. In: RIBEIRO, Alexandre Vieira; GEBARA, Alexander; BITTENCOURT, Marcelo (org.). *África*: passado e presente. Niterói: Eduff, 2010. p. 65-73.

RIBEIRO, Alexandre Vieira. The Transatlantic Slave Trade to Bahia, 1582-1851. *In*: ELTIS, David; RICHARDSON, David (org.). *Extending the Frontiers*: essays on the new transatlantic slave trade database. New Haven: Yale University Press, 2008. p. 130-154.

RICŒUR, Paul. *A memória, a história, o esquecimento*. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.

SÁ, Gabriela Barretto de. *Direito à memória e ancestralidade*: escrevivências amefricanas de mulheres escravizadas. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

SABA, Roberto. A Lei dos Sexagenários no debate parlamentar (1884-1885). *In*: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA: PODER, VIOLÊNCIA E EXCLUSÃO, 19., 2008, São Paulo. *Anais* [...]. São Paulo: ANPUH, 2008. Disponível em: http://legacy.anpuh.org/sp/downloads/CD%20XIX/PDF/Seminarios%20Tematicos/S T%2007%20Miriam%20 Dolhnkkoff%20e%20Monica%20Dantas/Roberto%20Saba.pdf. Acesso em: 23 fev. 2022.

SILVA, Mariana Dourado da. *Moléstias e escravidão na Cidade da Bahia, 1700- 1750*. 2021. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2021.

SILVA JUNIOR, Carlos da. A Bahia e a Costa da Mina no alvorecer da Segunda Escravidão (c. 1810-1831). *Afro-Ásia*, Salvador, n. 65, p. 91-147, 2022.

SILVA JUNIOR, Carlos da. Para nunca esquecer. *In*: CONRAD, Joseph. *Coração das trevas*. Rio de Janeiro: Darkside Books, 2021. p. 163-171.

SILVA JUNIOR, Carlos da. Tráfico, escravidão e comércio em Salvador no século XVIII: a vida de Francisco Gonçalves Dantas (1699-1738). *In*: REIS, João José; AZEVEDO, Elciene (org.). *Escravidão e suas sombras*. Salvador: Edufba, 2012. p. 143-185.

SLAVE VOYAGES. Tráfego transatlântico de escravos. [*S. l.*], [20--]. Disponível em: https://www.slavevoyages.org/assessment/estimates. Acesso em: 23 fev. 2022.

SOARES, Carlos Eugênio Líbano. Sacramento ao pé do mar: batismo de africanos na freguesia da Conceição da Praia, Bahia (1700-150. *In*: SOARES, Carlos Eugênio Líbano; DOMINGUES, Cândido; SILVA JUNIOR, Carlos da. *Africanos na Cidade da Bahia*: tráfico negreiro, escravidão e identidade africana – século XVIII. Belo Horizonte: Fino Traço, 2016. p. 129-150.

SOUZA, Felipe A. Barão de Cotegipe. *Salvador Escravista*, Salvador, [20--]. Disponível em: https://www.salvadorescravista.com/homenagens-controversas/bar%C3%A3o-de-cotegipe. Acesso em: 23 fev. 2022.

VERGER, Pierre. *Fluxo e refluxo do tráfico de escravos entre o golfo do Benin e a Bahia de Todos-os-Santos, do século XVII a XIX*. São Paulo: Companhia das Letras, 2021 [1968].

XIMENES, Cristiana Ferreira Lyrio. *Joaquim Pereira Marinho*: perfil de um contrabandista de escravos na Bahia, 1828-1887. 1999. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1999.

XIMENES, Cristiana Ferreira Lyrio. Conde Pereira Marinho. *Salvador Escravista*, Salvador, [20--]. Disponível em: https://www.salvadorescravista.com/homenagens-controversas/conde-pereira-marinho. Acesso em: 4 ago. 2025.

Capítulo 6

Prostituição e direito à cidade em Salvador

disputas e resistência no Centro Histórico

João Pena
Gabriela Pinto de Moura
Fátima Medeiros

Introdução

Este capítulo se propõe a discutir a prostituição no centro de Salvador, focando nas transformações que essa área sofreu nas últimas décadas. Para isso, seremos guiados pelas memórias e experiência de Fátima Medeiros, fundadora e coordenadora geral da Associação das Prostitutas da Bahia (Aprosba), paraibana que deixou Natal, cidade onde sua família passou a morar desde a sua adolescência, e escolheu Salvador como sua casa ainda na juventude. Tendo trabalhado como prostituta em Salvador desde os anos 1980 – há alguns anos passou a atender apenas clientes antigos e fixos –, ela acompanhou de perto as mudanças nas principais áreas de prostituição, sobretudo em virtude do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador, engendrado pelo Governo do Estado da Bahia. Se, por um lado, esse projeto alterou radicalmente a geografia da prostituição no Pelourinho, por outro, foi nesse contexto que o movimento de prostitutas de Salvador se organizou e passou a lutar pelos seus direitos.

As alterações e expulsões ocorridas no Centro Histórico de Salvador em virtude das intervenções realizadas pelo poder público têm sido muito debatidas. Contudo, pouco se discute sobre os impactos desses projetos na geografia da prostituição nessa área, evidenciando uma invisibilização das prostitutas na arena pública local. Apesar disso, elas têm sido muito ativas na luta por sua permanência no centro e em defesa de seu trabalho. Neste sentido, abordamos a realização da exposição Mulher-Dama e sua importância para o debate sobre a presença das prostitutas no Centro Histórico e na cidade de modo mais geral. Além disso, apontamos como durante a pandemia de covid-19, apesar do isolamento social, as prostitutas estão entre os trabalhadores que precisaram se manter na rua ocupando o espaço público.

Como veremos, as memórias de Fátima nos conduzem a uma análise dessa área a partir dos conflitos e tensionamentos vividos pelas prostitutas do centro de Salvador desde uma época em que a área era marcada por sua forte presença até os dias atuais, quando resistem e lutam pela sua permanência.

Notas iniciais sobre prostituição e cidade

Representada nas distintas formas de expressão artística, seja na literatura, na pintura ou no audiovisual, a prostituição tem tido um papel importante em diversas sociedades ao longo do tempo. Desse modo, ela tem sido exercida nos mais distintos arranjos espaciais, porém na contemporaneidade é na cidade onde ela é mais expressiva, já que a prostituição requer um conjunto de elementos que a cidade pode oferecer: desde a infraestrutura necessária à concentração de habitantes ou, em outras palavras, de potenciais clientes. Entretanto, sua presença em nossa sociedade ainda suscita conflitos e tensionamentos, os quais se refletem na geografia da prostituição nas mais diversas cidades. A forma como uma cidade é produzida em dado momento reflete os valores sociais em voga, mas na medida em que ela é materializada, também condiciona em certa medida a maneira como será utilizada pela população. Assim, a discussão sobre a relação entre prostituição e cidade requer necessariamente a compreensão de como a primeira se insere em nossa sociedade.

A sociedade da qual estamos falando caracteriza-se por ser patriarcal, heteronormativa e monogâmica, ou seja, ela tem se estruturado a partir de valores masculinos, heterossexuais e que tem na família, a partir da união matrimonial entre um homem e uma mulher, uma de suas principais instituições (Hubbard, 2012). Tudo aquilo que não se encaixa nesses padrões é colocado à margem, pois não se dá conforme o esperado. Entretanto, é preciso dizer que homens e mulheres não têm peso igual na balança moral dessa sociedade. Dos homens espera-se que expressem e exercitem sua heterossexualidade desde muito cedo, não sendo um tabu o fato de muitos homens manterem relações afetivas e sexuais com mais de uma ou mesmo várias parceiras. Entretanto, o mesmo não acontece se uma mulher o fizer. Da mulher espera-se que sua sexualidade seja exercida durante o casamento e apenas com seu marido. Quando uma mulher desafia essa norma e decide para si outro caminho, ela carregará o que Gail Pheterson (1996) chama de "estigma de puta", ou seja, essa mulher passa a ser vista como impura, motivo de vergonha, doente, de menor valor, fazendo com que as mulheres queiram evitar tal estigma. Então, o estigma de puta é um instrumento de controle social dos corpos e comportamentos das mulheres, sendo atribuído a qualquer uma que transgredir os padrões sociais. Contudo, cabe aqui destacarmos como esse estigma interfere na vida das prostitutas em sua presença na cidade.

Há distintas formas de gestão e controle da prostituição adotadas pelos países. O Brasil adotou o modelo abolicionista nos anos 1950, o que significa que a prostituição em si não é um crime, mas a atuação de terceiros sim. Nessa perspectiva, não é permitido o funcionamento de bordéis ou a facilitação da prostituição, o que significa que todo o entorno de quem exerce a prostituição é criminalizado (Pena, 2019). Embora bordéis ou outros espaços funcionem a despeito dessa proibição, inclusive com o conhecimento do poder público, o discurso de vinculação da prostituição com a criminalidade costuma ser utilizado quando da realização de intervenções urbanas. Desse modo, tenta-se justificar a expulsão de prostitutas e o fechamento de bordéis, bares, boates etc. em áreas que são objeto dos famigerados projetos de "renovação" ou "revitalização" de centros urbanos. Esse discurso no urbanismo é ancorado, entre outras coisas, no estigma de puta, pois a prostituição passa a ser considerada indesejada, como uma mácula no centro ou em parte dele e, portanto, não se alinha aos novos interesses em jogo nessa área. Vimos em diversas experiências recentes no Brasil e em outros países que o que está realmente em jogo são os interesses do capital privado em determinada área, tendo o poder público como aliado na efetivação da higienização social para viabilizar os investimentos almejados (Cheng, 2016; Helene, 2019; Pena, 2020).

A perspectiva abolicionista tem sido contestada pelos movimentos de prostituição brasileiros, que desde os anos 1980 lutam pelo reconhecimento dos direitos das prostitutas enquanto trabalhadoras sexuais. Esta luta está articulada ao contexto internacional na luta pelo reconhecimento da legitimidade do trabalho sexual, do combate ao estigma de puta e à violência, entre outras questões. Nessa perspectiva, uma conquista importante desse movimento foi a inclusão da categoria na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), no ano de 2002, sob o código 5198-05 e denominação de "profissional do sexo". Além de outros especialistas e instituições, Fátima Medeiros e a Aprosba participaram ativamente das discussões e da construção da descrição da atividade. Contudo, a CBO apenas normaliza as ocupações, não tendo caráter regulamentador. Algumas tentativas de regulamentação tramitaram no Congresso, sendo a mais recente o Projeto de Lei "Gabriela Leite" (PL nº 4.211/2012), de autoria do então deputado federal Jean Wyllys em diálogo com o movimento de prostitutas, porém sem sucesso até o momento (Brasil, 2002; Pena, 2019).

Na agenda desses movimentos está também a denúncia de suas expulsões de áreas da cidade, bem como sua oposição a projetos urbanos como o que foi

implementado no Pelourinho, em Salvador, nos anos 1990. De modo geral, as pessoas envolvidas na prostituição não são convidadas a participar das discussões sobre áreas centrais, projetos de renovação, gentrificação ou sobre a cidade de modo mais amplo. Entretanto, elas fazem parte da dinâmica urbana e também sofrem os impactos desses projetos urbanos. Nas ruas, em casas de prostituição ou qualquer outro lugar, elas vivem o cotidiano das cidades, fazem dele algo pulsante e têm muito a dizer a partir de sua própria perspectiva.

As reformas no Centro Histórico e o surgimento da Aprosba: ativismo e resistência

Na segunda metade do século XX, iniciou-se um momento da trajetória da preservação do patrimônio no Brasil em que se buscou firmar o patrimônio como um recurso econômico, explorando seu potencial turístico como solução para sua manutenção, dinamização e desenvolvimento, conforme política internacional firmada com as Normas de Quito, em 1967. Essa nova postura adotada pela política de patrimônio histórico a nível nacional convergia com as intenções do planejamento regional baiano de reforçar a função de Salvador como polo turístico e terciário do estado, principalmente em um contexto em que seu Centro Antigo passava por um processo de esvaziamento de suas funções produtivas em decorrência do surgimento de novas centralidades na cidade. Desse modo, no final da década de 1960, o Governo do Estado da Bahia iniciou uma série de planos de recuperação do núcleo histórico soteropolitano com vistas à sua valorização enquanto zona turística e cultural da cidade[1] (Sant'Anna, 2017).

Quando das primeiras mobilizações institucionais para a recuperação do conjunto do Pelourinho na década de 1960, a prostituição foi considerada a principal atividade econômica presente e estruturante da área (Fundação do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia, 1969), em razão do aluguel massivo pago pelas prostitutas para ocuparem os pequenos cômodos subdivididos no

1 Antes disso, algumas medidas de reconhecimento e proteção ao patrmônio do centro de Salvador já haviam sido tomadas a nível federal pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan): entre os anos de 1938 e 1945, houve o tombamento de cerca de 50 monumentos; e, em 1959, a proteção do tombamento foi estendida ao sítio do Dique do Tororó e aos conjuntos arquitetônicos mais preservados nos subdistritos da Sé, do Passo e da Conceição da Praia, e nos bairros da Saúde e Palma (Sant'Anna, 2017).

interior dos antigos casarões coloniais, utilizados como local de moradia e trabalho. Enquanto alguns casarões comportavam cômodos alugados tanto por prostitutas quanto por pessoas com outras ocupações, não se envolvendo diretamente com a prostituição, outros serviam completamente a este propósito, sendo geridos por terceiros responsáveis por estabelecer as normas de condutas para as prostitutas, como prostíbulos, castelos e bordéis. Além disso, a prostituição também era praticada na modalidade *trottoir*, que implica na circulação e na permanência das prostitutas nos espaços públicos, como ruas e praças, com vista a captar clientes, sendo normalmente mais repreendida pela polícia por envolver uma maior visibilidade da presença das prostitutas na cidade (Espinheira, 1984).

Diante desse fato, a presença do trabalho sexual no conjunto do Pelourinho foi então descrita como o "problema central" (Fundação do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia, 1969, p. 16) a ser solucionado pelos planos de recuperação, que entendiam a prostituição como uma atividade econômica marginal, instável e associada à criminalidade e, por isso, incompatível com o projeto de valorização da área, pautado no desenvolvimento a partir de atividades econômicas socialmente legitimadas e associadas ao turismo. Desse modo, as propostas de intervenção para o conjunto do Pelourinho vindas desses planos pretendiam em última instância uma desorganização dos espaços de prostituição historicamente consolidados, sobressaindo-se duas vertentes de atuação na década de 1970 (Sant'Anna, 2017): a primeira, que defendia a remoção da população e posterior recuperação física dos imóveis para os usos turísticos, comerciais e de serviços; e a segunda, que apesar de defender a manutenção do centro como bairro residencial, entendia que era preciso realizar uma recuperação econômica e social da população do Pelourinho, oferecendo condições profissionais e educacionais com a intenção de substituir o trabalho sexual como a principal atividade econômica (Fundação do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia, 1972).

Contudo, até o final da década de 1980, as condições financeiras e políticas para a efetivação dos planos de recuperação do Pelourinho foram escassas, de modo que foram realizadas apenas algumas intervenções parciais, sendo a mais expressiva a recuperação das fachadas na Rua Alfredo Brito, no Largo do Pelourinho e na Ladeira do Carmo, criando um "corredor turístico", além de reformas pontuais de casarões para abrigar equipamentos públicos e habitação de interesse social. Por outro lado, mesmo que a intervenção efetiva da

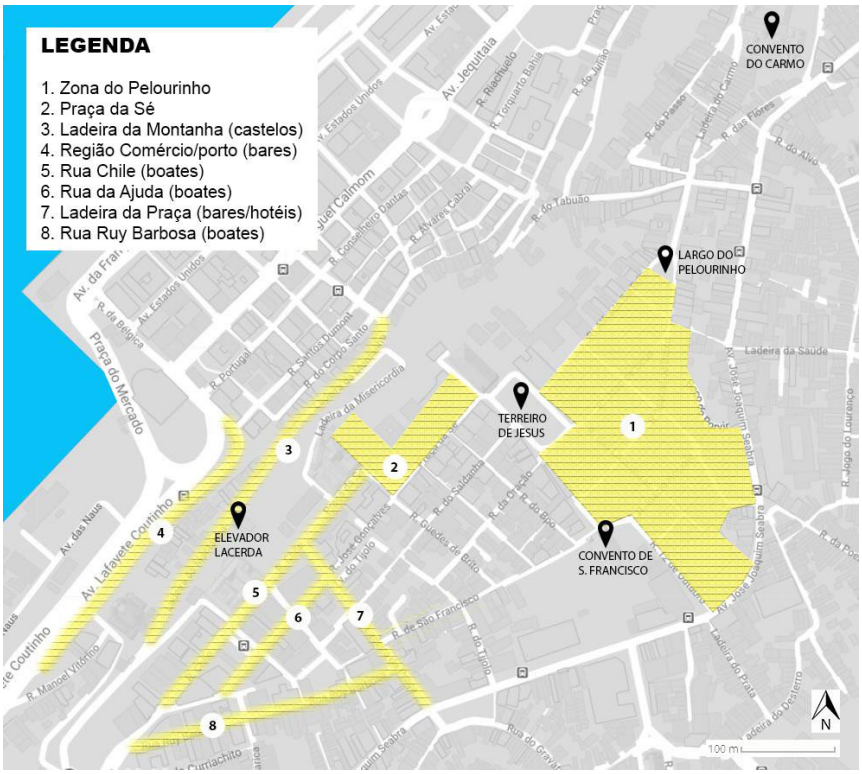
área não tenha sido expressiva nas primeiras duas décadas, a intenção manifesta de recuperação do conjunto do Pelourinho pelo Estado para o turismo foi suficiente para jogar luz sobre a área e gerar uma especulação imobiliária que desencadeou em um aumento expressivo do preço dos aluguéis, apesar do acelerado processo de arruinamento dos imóveis sem a devida manutenção, e, principalmente, na diminuição drástica do número de prostitutas no local (Espinheira, 1988).

Fátima Medeiros chega a Salvador nesse momento, no final da década de 1980, para morar e trabalhar no Centro Histórico de Salvador como trabalhadora sexual, e seus trânsitos e vivências pelo Pelourinho confirmam a quase total extinção da dinâmica de prostituição na área. Segundo Fátima, apesar de ela ter conhecimento de que o conjunto do Pelourinho já foi ocupado majoritariamente para atender à prostituição, quando ela chegou à cidade o local servia predominantemente como moradia. Fátima recorda-se de ter visto apenas alguns casarões no entorno do Convento São Francisco com placas na fachada que diziam "aqui é familiar" ou "casa familiar", uma estratégia recorrente na década de 1970 para evitar que os clientes entrassem em cômodos que não eram destinados à prostituição. Por outro lado, as experiências de Fátima no Centro Histórico são fundamentais para nos situar sobre outros espaços conformados pelo trabalho sexual para além do entorno do conjunto do Pelourinho, como: as boates e os bares nas ruas Carlos Gomes, Chile, Da Ajuda, no Terreiro de Jesus e na Ladeira da Praça; os castelos da Ladeira da Montanha; a Praça da Sé e o Largo Dois de Julho; os bares na Cidade Baixa e a área do porto de Salvador (Figura 1).

Assim como o conjunto do Pelourinho, esses outros espaços de prostituição presentes no Centro Histórico e entorno estavam prestes a sofrer impactos em sua dinâmica, dessa vez devido à implantação do Programa de Recuperação iniciado em 1992. Esse programa seguiu a lógica da primeira vertente de atuação dos planos de recuperação identificada por Sant'Anna (2017), qual seja, a remoção da população para posterior recuperação física dos imóveis voltados aos usos turísticos, comerciais e de serviços. Contudo, o programa se inseriu em um contexto de revitalizações de cidades históricas dos anos 1990, em que se destacava como uma nova forma de valorização econômica do patrimônio a promoção de seu potencial imagético dentro do circuito turístico nacional e internacional, de modo a atrair investimentos privados, ao mesmo tempo que servia como vitrine para promover uma nova

gestão pública, em substituição de um discurso desenvolvimentista predominante na década de 1970. Nesse sentido, o Programa de Recuperação reconhecidamente marca, no contexto nacional, a produção de uma série de projetos de revitalizações urbanas diretamente ligadas à institucionalização e valorização do patrimônio histórico arquitetônico, à especulação do solo urbano e à criação de "imagens marcas" das cidades (Arantes, 2000).

Figura 1 – Identificação dos espaços de prostituição existentes no Centro Histórico no final da década de 1980



Fonte: elaborada pelos autores com base em informações de Fátima Medeiros.

De ampla abrangência territorial, o Programa de Recuperação se estruturou em dez etapas, e se desenvolveu até a sétima, sendo que Márcia Sant'Anna (2017) identifica três fases desse desenvolvimento. A primeira fase, entre 1992 a 1995, engloba as quatro primeiras etapas e se concentra novamente no conjunto do Pelourinho, a fim de transformá-lo em um *shopping center* ao ar livre suficientemente competitivo com os demais *shoppings* da cidade enquanto

espaço de lazer e consumo. A prioridade de intervenção no Pelourinho se explica pelas suas características físicas e paisagísticas carregarem alto valor simbólico na representação da cultura baiana e, por isso, serem fundamentais para a almejada promoção da imagem do Centro Histórico de Salvador, transformando-se no foco dos interesses econômicos no processo de transformação do espaço para o fluxo turístico. Contudo, o discurso da prostituição como "problema" será resgatado como justificativa oficial para a execução da obra (Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia, 1995, p. 20), mesmo que sua presença já não fosse estruturante na área, no que Gey Espinheira (1988, p. 9) denunciou o estigma sobre o trabalho sexual "hoje artificialmente produzido em função de interesses imobiliários muito nítidos". De todo modo, se havia ainda algumas poucas casas de prostituição no Pelourinho, elas foram desmanteladas com a execução da primeira fase do programa.

A segunda fase da intervenção, de 1996 a 1999, engloba a quinta e a sexta etapas, correspondentes à área da Praça da Sé e ao "Quarteirão Cultural", na Rua Gregório de Matos (Sant'Anna, 2017). A partir desse momento, a Praça da Sé então se configurará como um território de disputa no contexto do Programa de Recuperação envolvendo o trabalho sexual, já que a intervenção pretendida nesse espaço público seguirá, conforme a primeira fase, na investida de "limpeza" da população considerada indesejável e inadequada às funções comerciais, turísticas e midiáticas que lhe estão destinadas. Assim, "[...] o patrimônio serviu de justificativa para a instauração de um novo higienismo que, como o antigo, visava também a remover, das áreas que se desejava valorizar, uma população que atrapalhava e dificultava esses propósitos" (Sant'Anna, 2017, p. 114).

As trabalhadoras sexuais formavam um dos grupos ocupacionais presentes na Praça da Sé que estavam ameaçados de expulsão durante o processo de revitalização, sendo frequentemente presas pela polícia durante seu horário de trabalho. Apesar de não ter trabalhado na Praça da Sé, Fátima conhecia as mulheres que o faziam e sabia da importância de manter a praça como seu local de trabalho. Conforme dito anteriormente, o trabalho sexual é realizado sob diversos arranjos e são diversos os motivos para que as mulheres optem por uma das formas de trabalho, sejam pré-requisitos, autonomia, incompatibilidade de horários, discordâncias com determinadas normas de conduta, etc. Fátima, por exemplo, trabalhava na área do porto e em boates e bares do Centro Histórico, que envolviam uma dinâmica de trabalho mais

noturna, com consumação de bebidas e voltada para mulheres mais jovens. As trabalhadoras sexuais da Praça da Sé eram mulheres mais velhas que não conseguiam se inserir em ambientes de boates e bares, por exemplo, e, por outro lado, já tinham uma dinâmica estabelecida na praça que propiciava a captação de seus clientes e a prestação do serviço. Desse modo, Fátima reconhecia que era fundamental manter a Praça da Sé como local para a prática da prostituição para que suas colegas mantivessem seus meios de sobrevivência de acordo com a forma de trabalho que tinham a vivência e o saber para exercer. Como ela mesma relata:

> *Eu ficava pensando: 'Poxa, tem um monte de mulheres de até 60, 70 e tantos anos e elas ganhavam o dinheiro delas ali. Qual era a boate que ia aceitar uma mulher acima de 30 para ganhar seu dinheiro?'. Essa amiga mesmo dizia para mim: 'Fátima, para onde eu vou? Eu ganho meu dinheiro aqui. Ainda tem meu velho de navio que me acha por aqui, tem os meus clientes que vêm aqui, tem o menino novo que quer a experiência da mulher mais velha. Qual a boate que me aceita?'* (Fátima Medeiros, entrevista, 22 jan. 2020).

Fátima também traz outro elemento relevante no processo de investida contra os espaços de prostituição, que é o impacto para as pessoas com quem as trabalhadoras sexuais se relacionam social e economicamente e que dependem indiretamente da manutenção do trabalho sexual:

> *Eu conversava com dona Josefa que era uma senhora que lavava a roupa da gente e era puta também do passado, e ela contava tanta história de quando ela chegou ali menina com uma tia que foi fazer vida... E que sempre foi lugar de batalha. Ela ficava muito triste, perguntava como ia lavar roupa agora, como ia ganhar dinheiro se lavava roupa das meninas que iam para navio. E por que ia tirar a gente do Pelourinho se a gente chegou há tantos anos?* (Fátima Medeiros, entrevista, 22 jan. 2020).

Desse modo, os relatos de Fátima expõem um olhar divergente do discurso oficial sobre o processo de revitalização do Centro Histórico de Salvador, denunciando a ameaça de desmantelamento de redes sociais e econômicas localmente consolidadas, sobretudo no que se refere ao trabalho sexual, com o propósito de atender interesses macroeconômicos. A partir desse olhar crítico sobre o contexto, iniciou-se um movimento de organização das trabalhadoras

sexuais no Centro Histórico de Salvador, encabeçado por Fátima, que tinha como objetivo principal, naquele momento, reivindicar sua permanência na Praça da Sé. Dessa articulação coletiva surgiu a Aprosba, em 1998:

> *E a gente foi para esse evento porque Marcelo Cerqueira disse 'Vai para esse evento, talvez você se identifica como puta, se tiver uma oportunidade, você fala sobre o que está acontecendo na Praça da Sé'. [...] A gente escreveu que eram cinco garotas de programa... nada de prostituta... Hoje é algo que eu me identifico, naquela época era garota de programa porque você sabe que existia o preconceito, o estigma dentro da gente... Cinco garotas de programas e a gente está com um problema sério no Pelourinho porque a gente batalha lá, nossas amigas batalham lá e estão apanhando, a gente vive presa 24h. Eu queria saber se isso é crime ou não e a gente queria fundar uma associação, se alguém puder ajudar a gente. Mas não botamos endereço por medo. [...] A mulher começou a ler nossa carta: 'Olha, tem uma carta muito interessante de cinco garotas de programa que estão aqui nesse evento, elas não se identificaram'. Todo mundo olhou para trás, nós também. 'E elas estão pedindo ajuda'. E começaram a procurar, a gente também, por medo, a gente tinha medo da sociedade. [...] Eu fui lá na frente me tremendo todinha: 'Sou eu e minhas amigas'. Mas foi tanto apoio que eu nunca me senti tão acolhida. Na segunda-feira, era tanta gente atrás de mim dizendo para fundar a Associação. Era gente na minha porta. Aí a gente fundou a Aprosba e registramos em 1998. De lá para cá não parei mais nunca* (Fátima Medeiros, entrevista, 22 jan. 2020).

Conforme relata Fátima, a mobilização em torno de uma associação possibilitou uma maior visibilidade para a pauta de permanência no centro de Salvador levantada pelas trabalhadoras sexuais, assim como para os casos de violências, principalmente policiais, a que elas estavam sujeitas. A iniciativa recebeu ampla divulgação pela imprensa, conforme lembra Fátima: "*A imprensa ajudou a gente porque era um prato cheio puta mostrar a cara na televisão, dizer que a gente queria ficar no Pelourinho porque quem chegou primeiro foi as putas, tem história de mais de cem anos*". Esse fato impulsionou uma mudança de postura do governo em relação à reivindicação da recém-fundada Aprosba, que passou a estar mais aberto à escuta das trabalhadoras sexuais.

Nesse processo de negociações entre poder público e movimento associativo de prostitutas, Fátima conta que o principal entrave era novamente o discurso equivocado do governo de que o trabalho sexual está intrinsecamente associado

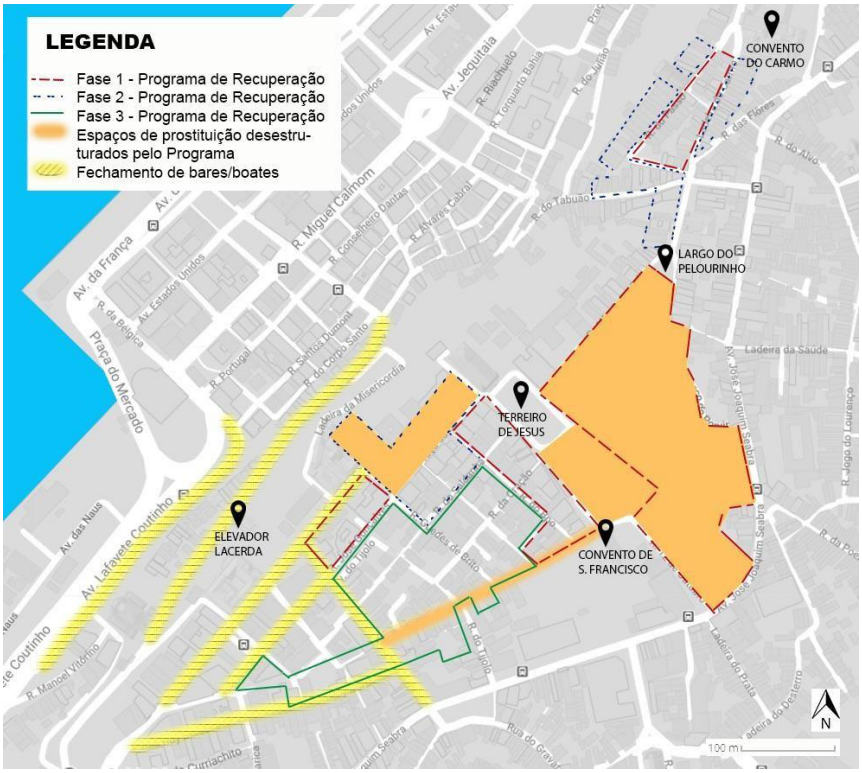
à criminalidade e de que a presença das trabalhadoras sexuais implicaria na manutenção de atos criminosos na Praça da Sé: "*Vocês acham que toda puta é ladrona* [*sic*] *e não é verdade. Tem a puta que batalha e tem puta que nem toma cerveja. Não existe polícia? Então faz ronda ali e olha quem está roubando e tira. Mas deixa as outras, sabe*". Por fim, a Aprosba conseguiu um acordo que garantia a permanência das trabalhadoras sexuais na Praça da Sé, além de ter desempenhado papel fundamental no enfrentamento da violência policial que assolava as mulheres a partir da denúncia dos policiais que a praticava.

De volta à análise do Programa de Recuperação, a terceira fase identificada por Márcia Sant'Anna (2017) corresponde à sétima etapa, que engloba os quarteirões concentrados entre a Rua do Bispo e a Ladeira da Praça, e acarretou mudanças significativas ao inserir o uso habitacional dentre as funções dos imóveis recuperados diante da constatação de que o *shopping* a céu aberto planejado não havia sido capaz de deflagrar um processo de reabilitação nas áreas adjacentes. Apesar disso, Laila Mourad (2011) aponta que a intenção do governo era de atrair famílias de classe média para habitarem os casarões recuperados, projeto que foi revisado devido à mobilização social da Associação de Moradores e Amigos do Centro Histórico (AMACH) em 2005, com a inclusão de reformas dos casarões para habitação social, garantindo oficialmente a permanência de 103 famílias moradoras da área. Contudo, nesse processo de transformação do espaço desencadeado pela sétima etapa, houve a desestruturação de mais um território de prostituição que era conformado por casarões coloniais, similares aos do Pelourinho, que funcionaram para moradia e trabalho de travestis na Rua São Francisco até o final da década de 1990. Nesta época, este era o local de maior concentração de residências de travestis na cidade, com cerca de 35 moradoras (Kulick, 2008).

Percebemos, então, que espaços de prostituição específicos do centro de Salvador, com dinâmicas próprias, foram estrategicamente alterados nas três fases do programa. Posteriormente a isso, Fátima relata o fechamento maciço das boates e bares também destinados à prostituição no centro, porém, neste caso, não por ação direta do poder público, mas por decisão de seus donos em virtude das mudanças de dinâmica que se produziram naquela área da cidade e que, por isso, já não gerava lucro para esse tipo de negócio (Figura 2). Apesar disso, longe de ser extinto, houve uma reacomodação do trabalho sexual no centro da cidade e a Aprosba representa nesse processo uma grande conquista para as trabalhadoras sexuais que se mantiveram organizadas em

torno da associação, sediada no Centro Histórico, e se articularam em movimentos nacionais e internacionais de prostitutas, ampliando e fortalecendo suas pautas e luta por direitos.

Figura 2 – Identificação dos espaços de prostituição afetados pela execução das fases do Programa de Recuperação da década de 1990



Fonte: elaborada pelos autores.

Nesse primeiro momento, a Aprosba se juntou à Rede Brasileira de Prostitutas (RBP), um canal para articulação política do movimento organizado de prostitutas a nível nacional fundado por Gabriela Leite e Lourdes Barreto como fruto do I Encontro Nacional de Prostitutas, ocorrido em 1987, no Rio de Janeiro. Mais recentemente, outras duas redes foram criadas, vistas como uma oportunidade para a expansão do movimento de prostitutas ao mesmo tempo que se firmava o comprometimento de manterem as três redes alinhadas em um movimento nacional unificado: a Central Única de Trabalhadoras e Trabalhadores Sexuais (CUTS), criada em 2015, e a Articulação

Nacional de Profissionais do Sexo (ANPS), criada em 2016. Nesse processo, a Aprosba se filiou à ANPS, que, em 2018, tornou-se parceira também da Rede de Trabalhadoras Sexuais da América Latina e do Caribe (RedTraSex).

Como exemplo de resultado dessa articulação coletiva de prostitutas brasileiras, Monique Prada (2018) descreve como a maior conquista do movimento a inserção do registro de "profissional do sexo" na lista da CBO, em 2002, sendo este um reconhecimento necessário do trabalho sexual como trabalho legítimo. Além disso, essa conquista é um instrumento importante para as mulheres que exercem a prostituição de rua para comprovarem seu direito de ocupar os espaços públicos para trabalhar e não ficarem à mercê de violências policiais e prisões, por vezes incitadas por questões como especulação imobiliária e gentrificação, como no caso da Praça da Sé:

> As prisões se baseavam na extinta Lei da Vadiagem para deter mulheres que tinham nas ruas seu principal local de trabalho e captação de clientes. Hoje essas trabalhadoras se valem do fato de a atividade constar da CBO para garantir seu direito de ocupar as ruas sem risco de detenção e violência policial (Prada, 2018, p. 56).

De todo modo, o movimento segue pautando a regulamentação da prostituição como caminho para a conquista dos direitos trabalhistas da categoria (Prada, 2018).

No âmbito local, as associações se configuram como espaços de reconhecimento entre as prostitutas, onde possam realizar atividades para falar sobre o cotidiano da profissão e desenvolver ações locais para ampliar a atuação política do movimento, contando principalmente com financiamento por meio de editais públicos. No caso da Aprosba, Fátima relembra que a Associação já teve 3 mil trabalhadoras sexuais cadastradas e costumava ter reuniões toda terça-feira, normalmente acompanhada de palestras e discussões com temas diversos de interesse das associadas, além disso havia uma colaboração de dois reais por mês de cada mulher para investir na manutenção da associação.

Dentre as diversas ações comandadas pela Aprosba, normalmente com ampla divulgação da imprensa, Fátima relembra que a associação foi a primeira a trabalhar com o preservativo feminino no Brasil, lembra também da organização de um desfile no bairro de Patamares, em 2002, para abrir um

evento sobre aids, anterior inclusive à criação da Daspu[2]. Contudo, a ação de maior projeção foi a proposta do projeto Rádio Zona FM em 2006, selecionada por edital do Ministério da Cultura, uma iniciativa pioneira no Brasil: "Hoje, no Brasil, existem rádios em nome de políticos, empresários e médicos, por exemplo. Por que as prostitutas não podem ter um canal à sua disposição?", questionou Fátima Medeiros em entrevista à *Folha de São Paulo* (Francisco, 2006).

O objetivo do projeto era criar um espaço de comunicação que possibilitasse uma participação social mais ampliada da Aprosba na disputa por narrativas sobre prostituição, reivindicando o combate ao estigma e mostrando que as prostitutas também são pessoas dignas, que exercem uma profissão como qualquer outra e ao mesmo tempo pleiteando direitos para a categoria. A Rádio Zona FM ficou em período de teste por alguns meses pela internet, como mostra a Figura 3, em que Babalu, associada da Aprosba, participava de uma entrevista. Contudo, o pedido de concessão da emissora para o Ministério das Comunicações foi negado, com alegações de políticos de que a instalação da rádio atrapalharia antenas de algumas áreas da cidade, de modo que o projeto foi paralisado.

Figura 3 – Rádio Zona FM em período de teste

Fonte: acervo da Aprosba (2006).

2 Daspu é uma grife de moda destinada às trabalhadoras sexuais e criada por Gabriela Leite, em 2005, como forma de financiamento da ONG Davida, instituição de defesa dos direitos das prostitutas.

A Aprosba também tem sido importante para denunciar publicamente casos de violência e violações contra as trabalhadoras sexuais, inclusive em contextos de projetos urbanos para outras áreas de Salvador, como a orla do bairro da Pituba. Sobre a Praça da Sé, Fátima garante que a permanência das trabalhadoras sexuais no local foi respeitada:

> *Eu sempre vou lá, as mulheres continuam trabalhando lá, não tem mais policial batendo nas mulheres, elas permanecem no local. [...] Tudo foi por causa da Aprosba. Se não tivesse mostrado a cara na televisão, tinha saído todo mundo, como eles estão tentando acabar com a Ladeira da Montanha* (Fátima Medeiros, entrevista, 22 jan. 2020).

Mulher-Dama ou a permanência no centro e o direito à cidade

Em razão do descaso com que parte significativa do Centro Histórico é tratada pelo poder público, os deslizamentos de terra após fortes chuvas ocorridas em maio de 2015 condenaram ao desaparecimento casarões na Ladeira da Montanha. Entre esses imóveis estavam o casarão que abrigou o famoso bordel Meia-Três, fechado nos anos 1970 e registrado pelo fotógrafo Flávio Damm em 1966, localizado na Ladeira da Montanha, nº 63, e o bar Casa das Primas, situado até então na Ladeira da Conceição da Praia e, posteriormente, reaberto na Rua do Sodré, no bairro do Dois de Julho (Daltro, 2015a; 2015b; G1 Bahia, 2015).

As demolições dos imóveis após os deslizamentos aconteceram rapidamente e em meio a controvérsias. Vale ressaltar que as adjacências da Praça Castro Alves têm sido objeto de interesse do capital imobiliário e privado, destacando-se a inauguração de dois hotéis de luxo: o Fasano, na referida praça, em 2018, e o Fera Palace Hotel, na Rua Chile, em 2017. Vale também destacar que, em 2015, o proprietário do Fera Palace Hotel adquiriu outros 124 imóveis na Rua Chile e arredores com a intenção de criar o *Bahia Design District,* projeto iniciado com a abertura do hotel. (A Tarde, 2015; Bittencourt, 2017). Com o apoio da Prefeitura de Salvador, do governo do estado e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), o projeto da Fera Investimentos almeja transformar a Rua Chile, rua mais antiga do Brasil, e seu

entorno (Figura 4) em um complexo residencial e turístico de luxo, inspirado no Meatpacking District, em Nova York (Wiziack, 2015).

Figura 4 – Poligonal de intervenções da Fera Investimentos

Fonte: Fera Investimentos (2020).

Por um lado, a existência dos casarões que abrigavam alguns dos últimos bordéis da Ladeira da Montanha e na Ladeira da Conceição da Praia é importante para a cultura e história urbana de Salvador e também para a memória das prostitutas da cidade. Contudo, por outro lado, a demolição dessas edificações abre caminho e facilita os investimentos pretendidos para essa área. Movida por esse contexto, a arquiteta e urbanista e artista audiovisual Silvana Olivieri, tendo conhecimento das fotografias de Flávio Damm que retratavam as prostitutas no Centro Histórico nos anos 1960 e, com a autorização do artista, decidiu organizar uma exposição com o material, que até então não havia sido tornado público (Figura 5). Com curadoria de Silvana Olivieri, assim inicia a construção da exposição Mulher-Dama, realizada no Museu da Nacional da Cultura Afro-Brasileira (Muncab), de 9 de janeiro a 10 de março de 2018, com financiamento do Fundo de Cultura do Estado da Bahia, por meio do Edital Setorial de Artes Visuais da Fundação Cultural (Fernandes, 2018).

Figura 5 – Cartaz e registro da exposição Mulher-Dama

Fonte: Silvana Olivieri (2018).

O encontro de Silvana Olivieri com Fátima e as demais associadas da Aprosba foi importante para a construção de um evento não apenas sobre, mas com as trabalhadoras sexuais. Nesse contexto, a organização da exposição por Silvana Olivieri em parceria com a Aprosba, além de trazer à tona a presença das prostitutas na constituição da dinâmica do Centro Histórico, deu novo fôlego ao movimento. A escolha do Muncab também merece atenção, pois foi uma forma de trazer essa discussão para a área da cidade onde a prostituição se concentrava quando foram feitos os registros de Flávio Damm. A disputa pela permanência no Centro Histórico tem sido parte da agenda do movimento de prostitutas em Salvador; desse modo, ocupar o referido museu tem uma importância simbólica e política, um ato de resistência às tentativas de invisibilização e a expulsão efetivada, como visto anteriormente.

Mulher-Dama não consistiu apenas na exposição de 42 fotografias feitas por Flávio Damm, mas também numa série de atividades que discutiram mais amplamente temas caros ao feminismo e ao movimento de prostitutas. Durante a exposição, foi exibida uma faixa na fachada do Muncab na qual se lia o lema do evento: "Todo poder às putas" em referência à obra *Tereza Batista Cansada de Guerra*, do escritor baiano Jorge Amado (Figura 6). Dessa maneira, "Todo poder às putas" constitui por si só uma espécie de frase-manifesto pelo direito das prostitutas, contendo em si um mundo de significados, reivindicações e ações de resistência. A pose de Fátima e suas companheiras prostitutas para a foto exibindo o orgulho por sua profissão dá uma dimensão ainda mais

potente à imagem. O que se lê na faixa se corporifica nessas mulheres que de forma aguerrida reclamam seu lugar na cidade e na sociedade.

Figura 6 – Prostitutas em frente ao Muncab

Fonte: Silvana Olivieri (2018).

Entre mostras de filmes, debates, oficinas e ocupação do espaço público, Mulher-Dama proporcionou uma franca discussão sobre a prostituição com aquelas que exercem essa atividade, uma forma não apenas de reivindicar o direito de exercer esse trabalho, mas também de combater o "estigma de puta". Após cada exibição de filmes, houve bate-papos com integrantes do movimento de prostitutas de distintas regiões do Brasil: Monique Prada, de Porto Alegre, Santuzza Alves, de Belo Horizonte, Fátima Medeiros e Mary Silva, de Salvador, Lourdes Barreto, de Belém, Diana Soares, de Natal, entre outras presentes. A possibilidade de diálogo entre elas e o público da exposição foi um momento de fazer emergirem discursos a partir da experiência das próprias prostitutas, uma forma de romper com narrativas que as estigmatizam e constroem a ideia de uma história única. Silvana Olivieri relata a potência que pôde emergir desses bate-papos:

> *Foi bacana ver as pessoas que não tinham nenhum contato com esse mundo, muita gente saiu mexida. Você via a reação das pessoas justamente pelo encontro, pela possibilidade de escuta do outro. A gente fala tanto de lugar de fala, que é importante, mas a gente tem que criar também o lugar de escuta, proporcionar esse tipo de experiência e para mim é muito isso, eu queria que elas pudessem falar, mas que as pessoas também pudessem ouvir, desejassem. Então você favorece com que esse tipo de troca aconteça. E para Monique mesmo, que com ela eu conversei muito sobre esse retorno, ela falou que para ela foi incrível as questões porque justamente o público não era de ativistas, de pessoas que estão acostumadas a ouvir as putas. Porque tem isso, né! Quando eu fui para o encontro de São Luís, tinha algumas pessoas que eram pesquisadores, pessoas que já acompanham e estudam isso há bastante tempo. O público que foi nos bate-papos eram jornalistas, artistas, pessoas de dança, de áreas muito diferentes e que estavam pela primeira vez ouvindo uma prostituta. Eles todos me contam que foi uma experiência muito marcante* (Silvana Olivieri, entrevista, 28 jan. 2020).

O compartilhamento das experiências das prostitutas pelas ruas e praças de Salvador também foi possibilitado por uma oficina realizada durante a exposição que, posteriormente, deu origem ao livro *Caderno de Campo 2*, da artista visual baiana Vânia Medeiros (2019), o qual é ricamente ilustrado com desenhos feitos pelas trabalhadoras sexuais. A oficina propôs que as trabalhadoras sexuais desenhassem sua rotina de trabalho durante um mês. Acompanhados de breves relatos sobre suas vidas, os desenhos mostram não apenas o cotidiano dessas trabalhadoras, mas também a centralidade que a cidade possui para a prostituição, sobretudo quando exercida em ruas e praças.

O encerramento da exposição foi um *show* à parte. O encerramento de Mulher-Dama ficou a cargo das prostitutas que ocuparam a Praça da Sé, local onde a prostituição continua sendo exercida diariamente. Na noite do dia 9 de março de 2018, aconteceu a *performance* Salve Exu Motoboy, na qual as prostitutas vestiram roupas femininas da coleção Salve Exu Motoboy, desenvolvida pelo estilista Cássio Bomfim, da grife ACRE (Figura 7). Fátima conta orgulhosa de que a ideia de andar pela rua fazendo um desfile foi dela e de Silvana Olivieri (Figura 8). Para ela foi um momento sem igual ver as pessoas, em especial a polícia, pararem para vê-las desfilar "de biquíni", como ela disse, pelas ruas do Centro Histórico.

Figura 7 – *Performance* Salve Exu Motoboy

Fonte: Alex Simões (2018).

Figura 8 – Ocupação do espaço público pelas prostitutas

Fonte: Silvana Olivieri (2018).

A ocupação da rua tem uma importância muito grande para o movimento de prostitutas, pois o Centro Histórico carrega em sua história, em suas edificações e em seu cotidiano a memória dessas mulheres que aí se estabeleceram há muito tempo. Esse desfile é uma resposta às reiteradas expulsões e tentativas de apagamento da presença da prostituição no Pelourinho. Em relação a essas ações, Fátima diz o seguinte:

> *Por que vai tirar a gente da rua? Eles têm que entender que a gente nem casa não tem, a gente é da rua, então por que vai tirar a gente? As mulheres têm que permanecer. Permanecer! A rua é nossa! Não é à toa que chamam a gente de mulheres de rua* (Fátima Medeiros, entrevista, 22 jan. 2020).

Com alegria e irreverência, a exposição Mulher-Dama abriu um espaço importante para o encontro com essas mulheres não numa perspectiva estigmatizada como são vistas muitas vezes, mas como uma abertura para debates sobre elas, com elas, sobre a legitimidade de seu trabalho, sobre suas relações com a cidade e seu cotidiano. Ao ocuparem um museu e as ruas do Centro Histórico, elas não apenas reiteram sua posição na disputa pela cidade, mas também se colocam como agentes de produção da cidade em termos materiais e simbólicos.

Prostituição e os impactos da pandemia

No começo de 2020 o mundo inteiro foi compelido a lidar com inúmeras restrições impostas pela pandemia de covid-19, doença provocada pelo surgimento do novo coronavírus (SARS-CoV-2) na China. Rapidamente o vírus se espalhou e mudou drasticamente as relações interpessoais e a dinâmica das cidades. Como medida de prevenção, as pessoas precisaram alterar sua rotina, evitando o contato direto com outras pessoas, mantendo-se em distanciamento e isolamento social. Um dos primeiros impactos disso foi a redução do número de pessoas nas ruas e no espaço público de uma forma geral. Muitos passaram a trabalhar e estudar de casa de modo remoto, diminuindo não só o convívio com outrem, mas também sua circulação na cidade. Entretanto, nem todos puderam seguir as orientações das instituições de saúde devido a, entre

outros fatores, desempenharem suas atividades laborais informalmente, ou seja, sem garantias legais de manutenção de seus rendimentos.

Entre os tantos trabalhos informais exercidos está a prostituição, pois, como foi dito anteriormente, este não é um trabalho regulamentado no Brasil. Muitas pessoas que atuam na prostituição têm nesta atividade sua única ou principal fonte de renda, muitas vezes sendo responsáveis pelo sustento de toda a família. Apesar de possível, o trabalho remoto não é uma alternativa fácil ou viável para muitas prostitutas, pois o trabalho sexual virtual requer, como qualquer outro, um conjunto de expertises específicas e *fanbase*, ou seja, clientes que estejam dispostos a usar e pagar por esse serviço. Na impossibilidade de migrar para a internet e sem ter outra fonte de renda, muitas prostitutas continuaram trabalhando, mesmo que o número de clientes tenha caído drasticamente.

No Centro Histórico de Salvador, o movimento de turistas caiu já em março de 2020, quando a presença do coronavírus já preocupava a cidade. Como forma de evitar a disseminação do vírus, a prefeitura impôs o fechamento de vários estabelecimentos como bares, restaurantes, teatros, estabelecimentos comerciais etc. Isto impactou diretamente a dinâmica do Centro Histórico, que viu suas ruas esvaziarem-se daquela típica circulação de turistas e trabalhadores (Pereira, 2020; Salvador, 2020; Vasconcelos, 2020). Entretanto, a Praça da Sé, por exemplo, não se esvaziou por completo, pois aí fazem ponto diversas prostitutas que, sem muitas alternativas, insistiram em continuar trabalhando. Assim como em São Paulo, no Parque da Luz, onde as prostitutas continuaram tentando encontrar clientes na parte exterior do parque, que foi fechado, as mulheres que trabalham na Praça da Sé, no Pelourinho, não conseguem muitos clientes (Vespa; Pereira, 2020).

Segundo relatos de algumas dessas prostitutas da Praça da Sé, algumas continuam sendo procuradas por clientes fixos para programas e também recebendo a ajuda de alguns clientes, conscientes da situação, mesmo sem a prestação dos serviços sexuais. A prostituição não seguiu acontecendo apenas na Praça da Sé. Apesar da restrição do funcionamento, muitas casas onde acontece a prostituição mantiveram suas atividades na clandestinidade – sob demanda dos clientes e agendamento prévio – do mesmo modo que outros estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços. O tempo que se pede a todos – o isolamento social, a parada das atividades – coexiste com outros tempos "[...] que são contados pelo estômago, pela língua seca, pelo

corpo, pela carência" (Simões *et al.*, 2020), e que têm obrigado as prostitutas a se exporem. Se, por um lado, isto põe em risco a saúde e a vida de prostitutas e clientes, por outro, também revela a situação de precarização do trabalho sexual pela política abolicionista vigente no Brasil, que impede que as prostitutas tenham acesso a direitos e garantias trabalhistas.

Como aconteceu com muitas pessoas, o Auxílio Emergencial de R$ 600,00 oferecido pelo governo federal não só demorou de ser concedido, como foi negado a muitos por várias razões. Desse modo, mesmo aquelas que seguiram tentando trabalhar viram-se em uma situação delicada, com sua renda comprometida. Assim como aconteceu em outras cidades (Blanchette *et al.*, 2020; Simões *et al.*, 2020), no caso de Salvador, graças ao incansável esforço de Fátima Medeiros e da Aprosba, foi possível viabilizar a entrega de cestas básicas a associadas da referida instituição, minimizando as dificuldades por elas enfrentadas. Na falta de políticas públicas e do suporte do Estado, a luz no fim do túnel para muitas dessas prostitutas e de outros trabalhadores, sobretudo os informais, tem sido mesmo as relações de solidariedade e o enfrentamento do problema pautado por um senso de coletividade, aspecto marcante dos movimentos sociais não apenas das prostitutas.

Considerações finais

Apesar de não ser muito discutida no campo do urbanismo, a prostituição tem grande importância para a produção do espaço urbano tanto em termos de sua materialidade quanto em termos simbólicos, do imaginário sobre os lugares. De forma geral ela aparece nas intervenções urbanas como um problema a ser resolvido, eliminado mesmo dos olhos da cidade. Apesar do reconhecimento enquanto categoria ocupacional pela CBO, o estigma que as prostitutas enfrentam em seu cotidiano nas esferas sociais e institucionais também se reflete na percepção sobre elas por arquitetos, urbanistas e outros profissionais que pensam e agem sobre o urbano, além das autoridades públicas.

Como vimos, as intervenções realizadas no Centro Histórico de Salvador nas últimas décadas do século XX seguiram essa cartilha, buscando eliminar do Pelourinho aqueles considerados indesejados no contexto da "recuperação" da área para fins turísticos. A tradicional zona de prostituição foi desestruturada, muitos bares, casas e boates foram fechados para dar lugar a uma

cenografia espetacularizada de uma Salvador construída para atrair turistas. Se, por um lado, isso afetou decisivamente a geografia da prostituição local, por outro, o contexto provocou a necessidade de organização das prostitutas para lutarem pelos seus direitos e sua permanência no Centro Histórico. A fundação e atuação da Aprosba em alinhamento com os movimentos das prostitutas em âmbito nacional foram decisivas para evitar a completa expulsão dessas trabalhadoras da área. Além disso, a articulação política criou um contexto em que elas passaram a disputar espaços para falar por si e a partir da própria realidade.

Nesse contexto, a exposição Mulher-Dama teve um papel muito significativo, não apenas por apresentar à cidade as fotos feitas por Flávio Damm dos espaços de prostituição no centro, mas também por criar um espaço de discussão e escuta sobre e com as prostitutas de Salvador e de outros locais do Brasil. Então, a presença das prostitutas na cidade e seu papel na dinâmica urbana cotidiana foram colocados num lugar distinto daqueles em que geralmente se vê nos estudos urbanos: como agentes de produção da cidade, como trabalhadoras que, como muitos outros, ocupam as ruas diariamente para exercerem seu ofício. O encerramento da exposição com uma *performance* que ocupou a Praça da Sé e ruas do Centro Histórico foi emblemático ao mostrar ao público que essas mulheres não aceitam o lugar onde a sociedade lhes quer colocar. Elas reivindicam, disputam, ocupam as ruas e gritam pelo seu direito à cidade.

Por fim, a pandemia tem provocado significativos impactos na vida de todos nós, mas há grupos sociais que estão enfrentando dificuldades maiores. Com o esvaziamento das ruas e a necessidade de isolamento e distanciamento social como forma de prevenção à covid-19, o número de clientes das prostitutas sofreu uma redução expressiva. A necessidade de continuar trabalhando revela a precarização do trabalho não apenas das prostitutas, mas de todos os que atuam no mercado informal, pois sem garantias trabalhistas têm sido compelidos a se manterem nas ruas para garantirem seu sustento. Cabe ressaltar que, apesar dos problemas relacionados a isto, as prostitutas fazem parte do grupo que, mesmo em um momento de adversidade, continuou ocupando as ruas da cidade. Portanto, se mesmo neste contexto elas se colocam no espaço público, não se pode negar a elas o direito de permanecerem quando a pandemia for superada e a cidade voltar a um estado de normalidade.

Referências

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. *In*: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 11-74.

A TARDE. Neto apoia venda de imóveis para "novo dono" da Rua Chile. *A tarde*, Salvador, 30 jun. 2015. Disponível em: https://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1692959-neto-apoia-venda- de-imoveis-para-novo-dono-da-rua-chile. Acesso em: 31 ago. 2020.

BITTENCOURT, Carla. "O mais importante nessa reforma é ser invisível". *A tarde*, Salvador, 6 mar. 2017. Disponível em: https://atarde.com.br/muito/o-mais-importante-nessa-reforma-e-ser-invisivel-849262. Acesso em: 31 ago. 2020.

BLANCHETTE, Thaddeus Gregory *et al*. The Prostitute, the City, and the Virus. *Social Sciences & Humanities Open*, [*s. l.*], 27 maio 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3608567. Acesso em: 26 ago. 2020.

BRASIL. Classificação Brasileira de Ocupações. *Ministério do Trabalho*, Brasília, DF, 2002. Disponível em: http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/home.jsf. Acesso em: 7 jul. 2020.

CHENG, Tsaiher (ed.). *Red Light City*. Montreal: The Architecture Observer, 2016.

DALTRO, Euzeni. Demolições afetam rotina na Ladeira da Montanha. *A Tarde*, Salvador, 21 jul. 2015a. Disponível em: http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1698422-demolicoes-afetam- rotina-na-ladeira-da-montanha. Acesso em: 25 ago. 2020.

DALTRO, Euzeni. Profissionais do sexo do Centro discriminam rivais. *A Tarde*, Salvador, 22 jul. 2015b. Disponível em: http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1698718-profissionais-do-sexo-do-centro-discriminam-rivais. Acesso em: 24 ago. 2020.

ESPINHEIRA, Gey. *Divergência e prostituição*: uma análise sociológica da comunidade prostitucional do Maciel. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; Salvador: Fundação Cultural do Estado da Bahia, 1984.

ESPINHEIRA, Gey. Pelourinho: a hora e a vez do Centro histórico. *Carta da CPE*: Fundação Centro de Projetos e Estudos, Salvador, v. 1, n. 1, p. 1-15, 1988.

FERNANDES, Laura. Prostitutas, mas não só: fotos inéditas mostram realidade do Centro. *Correio*, Salvador, 8 jan. 2018. Disponível em: https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/prostitutas-mas-nao-so-fotos-ineditas- mostram-realidade-do-centro/. Acesso em: 25 ago. 2020.

FUNDAÇÃO DO PATRIMÔNIO ARTÍSTICO E CULTURAL DA BAHIA. *Levantamento Sócio econômico do Pelourinho*. Salvador: FPACBA, 1969.

FUNDAÇÃO DO PATRIMÔNIO ARTÍSTICO E CULTURAL DA BAHIA. *Plano geral de recuperação do Pelourinho*: estudo para um plano de desenvolvimento da comunidade do Maciel. Salvador: FPACBA, 1972.

FRANCISCO, Luiz. Prostitutas vão administrar rádio FM em Salvador. *Folha Online*, Salvador, 8 mar. 2006. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/cbn/capital_080306.htm. Acesso em: 28 jul. 2020.

G1 BAHIA. Imóveis afetados por tragédia no Comércio começam a ser demolidos. *G1 Bahia*, Salvador, 21 maio 2015. Disponível em: http://g1.globo.com/bahia/noticia/2015/05/imoveis-afetados-por- tragedia-no-comercio-comecam-ser-demolidos.html. Acesso em: 22 ago. 2020.

HELENE, Diana. *Mulheres, direito à cidade e estigmas de gênero*: a segregação urbana da prostituição em Campinas. São Paulo: Annablume, 2019.

HUBBARD, Phil. *Cities and sexualities*. New York: Routledge, 2012.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO ARTÍSTICO E CULTURAL DA BAHIA. *Centro Histórico de Salvador, Programa de Recuperação*. Salvador: Corrupio, 1995.

KULICK, Don. *Travesti*: prostituição, sexo, gênero e cultura no Brasil. Rio de Janeiro: FioCruz, 2008.

MEDEIROS, Vânia. *Caderno de campo 2*. São Paulo: Conspire Edições, 2019.

MOURAD, Laila Nazem. *O processo de gentrificação do Centro Antigo de Salvador*: 2000 a 2011. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, Salvador, 2011.

PENA, João Soares. *Além da vitrine*: produção da cidade, controle e prostituição no Red Light District em Amsterdã. 2020. Tese (Doutorado Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

PENA, João Soares. Gestão pública da prostituição no Brasil e na Holanda. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 1-20, 2019. Disponível em: https://journalppc.com/RPPC/article/view/345. Acesso em: 24 ago. 2019.

PEREIRA, Elias. Pelourinho tem pouca movimentação em meio a temores sobre coronavírus. *Rádio Sociedade*, Salvador, 18 mar. 2020. Disponível em: https://sociedadeonline.com/18/03/2020/pelourinho- tem-pouca-movimentacao-em-meio-a-temores-sobre-coronavirus/. Acesso em: 3 set. 2020.

PHETERSON, Gail. *The prostitution prism*. Amsterdã: Amsterdam University Press, 1996.

PRADA, Monique. *Putafeminista*. São Paulo: Veneta, 2018.

SALVADOR. *Plano de Ação para Combate ao Coronavírus/ COVID-19*: decretos municipais. Salvador: Prefeitura Municipal, 2020. Disponível em: http://www.saude.

salvador.ba.gov.br/covid/wp-content/uploads/sites/27/2020/05/decretos- municipais.pdf. Acesso em: 4 set. 2020.

SANT'ANNA, Márcia. *A cidade-atração*: a norma de preservação de áreas centrais no Brasil dos anos 1990. Salvador: Edufba, 2017.

SIMÕES, Soraya Silveira *et al*. A prostituta, o vírus e a cidade. *IPPUR*, [Rio de Janeiro], 2020. Disponível em: https://ippur.ufrj.br/index.php/pt-br/noticias/outros-eventos/672-a-prostituta-o-virus-a-cidade. Acesso em: 25 ago. 2020.

VASCONCELOS, Carmen. Centro Histórico fica vazio neste domingo. *Correio*, Salvador, 15 mar. 2020. Disponível em: https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/centro-historico-fica-vazio- neste-domingo/. Acesso em: 25 ago. 2020.

VESPA, Talyta; PEREIRA, Felipe. Coronavírus não interrompe prostituição a R$ 30 no centro de São Paulo. *UOL*, São Paulo, 23 mar. 2020. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/23/prostituicao-a-r-30-no- centro-de-sao-paulo-nao-para-em-meio-a-pandemia.htm. Acesso em: 28 jul. 2020.

WIZIACK, Julio. Via mais antiga do país, em Salvador, será revitalizada para virar complexo turístico. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 jun. 2015. Disponível em: https://m.folha.uol.com.br/mercado/2015/06/1648531-grupo-compra-123-imoveis-e-pretende-revitalizar-o-centro-historico-de-salvador.shtml?origin=folha. Acesso em: 31 ago. 2018.

Capítulo 7

Planejando bairros em Salvador

experiências recentes e perspectivas

Thaís de Miranda Rebouças
Soraia Santos da Silva

Introdução

A análise das experiências do planejamento urbano na escala local em Salvador, desde a década de 1970, mostra um esforço e uma crença na figura do planejamento como solução para os problemas urbanos. Experiências interessantes foram realizadas, como as desenvolvidas nos anos 1970 pelo Programa de Desenvolvimento Social (Prodeso) e pela sua Coordenação de Ação Social, órgão da Prefeitura Municipal de Salvador, responsável pela construção do planejamento de alguns bairros da cidade, tendo a participação como principal metodologia.

É importante notar que o processo de elaboração de planos de desenvolvimento urbano na escala do bairro não é um fato isolado em Salvador, no caso, possibilitado por um contexto político local favorável tanto ao planejamento como a experimentações para sua elaboração participativa. No entanto, esse momento não teve uma duração necessária para a constituição do planejamento urbano como realidade e como possibilidade para o enfrentamento dos problemas que avançavam com velocidade nas periferias urbanas.

O contexto autoritário e paternalista do governo militar (1964-1985) impôs – com a exoneração do então prefeito Jorge Hage (1975-1977) – a interrupção de uma importante oportunidade de avançar na construção de estratégias e ferramentas de planejamento únicas e particulares. Não é possível afirmar que a ampliação da duração desse momento da nossa história teria nos colocado em condições diferentes das atuais, ao menos em termos urbanísticos e sociais. Afinal, historicamente, a cidade acontece à revelia do planejamento urbano. Porém, esse acontecer da cidade tem ignorado as soluções em planejamento que lhe são oferecidas e que não inclui a grande maioria do seu território e da sua população. Especular sobre futuros irrealizados não nos parece um exercício pertinente, dada a urgência dos conflitos e demandas do real. As experiências que sucederam o planejamento dos bairros da Prodeso na década de 1970, além de pontuais – como também foram os planos das Regiões Administrativas na década de 1980 –, acabaram seguindo caminhos mais tecnocráticos e eram motivados por interesses mais eleitorais do que técnicos ou políticos.

Apenas em 2005 o Plano de Bairro ressurge – embora em concepção muito distinta daquelas da década de 1970 – como alternativa de um sistema de planejamento compromissado com a transformação das condições urbanísticas

de cada lugar. Esse planejamento se propôs a enfrentar as desigualdades socioespaciais características das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) de Salvador, incluindo lugares nunca antes objeto de planejamento urbano, pois sempre foi elaborado ignorando ou adiando os espaços autoconstruídos da cidade (Lima, 2017). Os resultados foram pouco numerosos, porém de suma importância não apenas como experiência, mas também como reflexão. A percepção dos limites e possibilidades desse planejamento, sempre vinculados ao contexto político-econômico, é fundamental para o surgimento de novos modos a serem explorados por uma pluralidade de agentes.

A década de 2000 se configura como um marco no surgimento de planos de bairro não apenas pelas experiências apontadas até aqui, mas porque sua emergência é verificada em diferentes lugares do país. Essas iniciativas apresentam também uma variedade de agentes na condução da elaboração desses planos – o que antes se restringia a ações das administrações públicas municipais, passou a ser objeto de interesse e estratégia de ação de Organizações Não Governamentais (ONG), universidades e movimentos sociais. No caso da atuação desses outros agentes (que não prefeituras), trata-se de iniciativas pontuais, não conectadas a ações mais estruturadas de segmentos e nem necessariamente relacionadas ao planejamento urbano institucionalizado no âmbito da administração municipal.

Os anos 2010 trazem novidades como planos de bairro elaborados a partir da iniciativa de seus próprios moradores, ainda que universidades tenham tido contribuições relevantes e estratégicas na viabilização e, no caso do Dois de Julho, em Salvador, na sua elaboração. Os anos 2020 também inovam com os planos de bairros elaborados em conjunto, como é o caso do Plano de Bairros da Península de Itapagipe, e em área sem destacada vulnerabilidade social, como é o caso do Comércio. Em função do contexto da pandemia da covid-19 e as medidas de restrição de circulação e encontro de pessoas, esses planos foram elaborados com consultas e reuniões *on-line*, o que parece ter se tornado aceitável como ferramenta de participação social, apesar de ainda ser grande o número de pessoas sem acesso regular à internet e/ou com pouca capacidade de dados móveis para participar de reuniões com vídeo.

Este capítulo, então, apresenta um apanhado de planos elaborados a partir dos anos 2000 e que tem como foco melhorias nas condições de vida do bairro e propõe contribuir para a reflexão sobre a prática do planejamento urbano na escala local, estratégia que vem ganhando força e adeptos no Brasil.

Os planos de bairro da Prefeitura Municipal de Salvador

Após grande vácuo no planejamento urbano em Salvador, a tentativa de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PPDU), entre 1999 e 2004, foi questionada pelo Ministério Público da Bahia (MP/BA) e um novo plano começa a ser elaborado em 2005, na gestão do prefeito João Henrique (2005-2012). Apesar desse "novo" PDDU (Salvador, 2008a) ter se submetido ainda mais às forças hegemônicas de empresas imobiliárias, importantes avanços nas políticas de saneamento ambiental e habitação foram conquistados. O PDDU aprovado em 2008 trouxe, entre seus dispositivos, a Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PHIS), que compreendia

> um conjunto de diretrizes que orientam as ações pontuais, coletivas e estruturais para o atendimento das necessidades de moradia para a população com renda familiar de até 3 SM (três salários mínimos), podendo, em casos excepcionais, atender à população com renda de até 6 SM (seis salários mínimos) (Salvador, 2008b).

Em 2007, Salvador abrigava uma população estimada de 2,7 milhões de pessoas e um déficit habitacional quantitativo de 100 mil pessoas e qualitativo de 400 mil (Gordilho-Souza, 2007). Assim, além das iniciativas de produção de novas habitações, a melhoria habitacional passava também por intervenções de requalificação urbanística de ocupações, sendo priorizadas aquelas que passaram a ser reconhecidas como Zeis. Embora Salvador já tivesse criado suas Áreas de Proteção Sócio-Ecológica (APSE) desde 1984, das 34 APSEs propostas, apenas a do Calabar foi delimitada, porém nunca regularizada (Gordilho-Souza, 2007). O Estatuto da Cidade trouxe as Zeis como instrumento de regularização fundiária e urbanística, tornando obrigatória sua demarcação nos planos diretores elaborados e aprovados após a data de publicação da lei federal em 10 de julho de 2001 (Brasil, 2001). Assim, o PDDU/2008 demarcou 116 Zeis e indicou como procedimento para regulamentação e intervenção "a implantação de Planos de Bairro, que deverão contar com a participação dos moradores e suas representações em cada localidade" (Gordilho-Souza, 2007, p. 7).

Na lei do PDDU/2008 (Salvador, 2008a), as Zeis deveriam ser implementadas pelo Plano de Regularização que, por sua vez, deveria ser composto por um Plano Urbanístico, um Plano de Regularização Fundiária e um Plano de Ação Social e de Gestão Participativa (Artigo 84). Em artigo publicado em 2007, a então secretária de Habitação do município, Ângela Gordilho-Souza, afirmou que sua intenção com esses planos era ter

> [...] como resultado desse processo a indicação de diretrizes e metas visando a captação de recursos para a implementação de projetos de intervenção de melhorias a curto, médio e longo prazos, além de normativas de ocupação. O Plano de Bairro deverá se desdobrar no Plano Urbanístico e no Estatuto do Bairro, que visam estabelecer normas e critérios específicos de ordenamento, uso do solo e outras definições ambientais para a localidade, coletivamente pactuadas entre os moradores e o poder público municipal, buscando, sobretudo, a construção de um processo de co-gestão. Trata-se, pois, de um planejamento capaz de viabilizar ações transversais, envolvendo diferentes instâncias dos agentes públicos e privados e a população moradora (Gordilho-Souza, 2007, p. 7).

Pretendia-se, com a implementação desses planos, estabelecer propostas de intervenção e parâmetros de uso e ocupação do solo próprios de cada lugar, de cada realidade, reconhecendo sua produção do espaço e propondo potencializar áreas, além de adequá-las urbanisticamente, com melhoria das infraestruturas e serviços urbanos. Assim, a Secretaria Municipal de Habitação (Sehab), entre 2005 e 2010, realizou três experiências de planejamento urbano na escala do bairro, com o intuito de implementar ações de urbanização, regularização e regulamentação das condições de moradia, em Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), caracterizadas por ocupações precárias, através do financiamento dos programas Habitar Brasil/BID e o Projeto de Assistência Técnica do Programa de Saneamento Básico para a População de Baixa Renda (PAT Prosanear). Essas ações tinham como condição essencial a efetiva participação dos moradores no processo de definições das prioridades de intervenção no seu bairro, a identificação adequada das demandas, a qualificação do ambiente de moradia e o compromisso de cogestão na melhoria e manutenção dos projetos implantados.

O Plano de Bairro, como um instrumento de planejamento urbano da Sehab para as Zeis, suscitou, nas experiências realizadas, dois produtos: 1) o Plano Urbanístico, que versa sobre um conjunto de diretrizes e procedimentos voltados à implementação das ações necessárias à consolidação da regularização fundiária, do ordenamento urbanístico e à melhoria da qualidade de vida dos moradores, a partir da avaliação da realidade socioambiental e jurídica da área; e 2) o Estatuto do Bairro, no qual são colocados normas e critérios específicos locais de ordenamento e uso do solo, do crescimento da localidade, construção, manutenção dos espaços e equipamentos comunitários, coletivamente pactuados entre os moradores e poder público municipal (Salvador, 2010b). Três planos de bairro foram elaborados nessa perspectiva, dois por consultorias contratadas (Nova Constituinte e Mussurunga) e um pela própria equipe da prefeitura (São Marcos/Pau da Lima).

Dez anos depois das experiências de elaboração de planos para as Zeis, nos anos 2020, a prefeitura de Salvador volta a elaborar planos de bairros, dessa vez conduzidos pela Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF), órgão responsável pelo planejamento e projetos urbanos no município. Essa nova "leva" de planos de bairro não se limitam apenas às Zeis ou aos bairros com destacada vulnerabilidade social. Há a inclusão, nas experiências intituladas de Plano de Bairro, de áreas já infraestruturadas e que precisam de intervenções para superar problemáticas bastante específicas, como promover a ocupação do bairro do Comércio e adequar os bairros da Península de Itapagipe às transformações esperadas pela canonização de Irmã Dulce e um possível aumento do fluxo do turismo religioso naquela área.

Plano de Bairro de Nova Constituinte

O Plano de Bairro de Nova Constituinte foi escolhido como experiência piloto, cuja metodologia deveria ser aplicada a outras duas, nas Zeis de São Marcos/Pau da Lima e Mussurunga. Esse plano foi desenvolvido, entre os anos de 2005 e 2010, pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB) sob a coordenação do professor Luiz Antônio de Souza, e contou com a participação popular dos moradores e lideranças do bairro de Nova Constituinte. Apresentou projetos urbanísticos que contemplavam as demandas dos participantes e um Estatuto de Bairro detalhado e com índices de ocupação e uso do solo e mecanismos

de controle social compatíveis com o contexto do bairro e da sua própria elaboração.

> O Plano de Bairro, como ideário, tem como objetivo instrumentalizar o poder público para realizar intervenções mais efetivas e focalizadas nas ZEIS, onde se manifesta e domina a pobreza em suas distintas formas de precariedade às quais estão submetidos os segmentos de população excluídos dos benefícios econômicos e sociais (Souza, 2010, p. 10).

Nova Constituinte é um bairro localizado na região do Subúrbio Ferroviário, vizinho aos bairros de Coutos e Periperi e assentado sobre o Vale do Paraguari, área de charco por onde passa o Rio Paraguari, o que agrega instabilidade a parte das edificações, especialmente aquelas construídas sobre aterros improvisados (Salvador, 2007). Com mais de 3 mil edificações e cerca de 12 mil habitantes (Souza, 2010), na sua maioria jovens, trata-se de um bairro predominantemente residencial, com 85% dos imóveis utilizados para moradia, apresentando condições de habitação bastante precárias. Ainda que quase a totalidade dos domicílios esteja ligada à rede de energia elétrica e tenha abastecimento de água pela rede geral, apenas 50% dos domicílios estavam ligados à rede de esgoto e 72% eram atendidos por serviço de coleta de lixo (Salvador, 2007).

Diante desse quadro de precariedade urbanística, algumas propostas foram eleitas como prioritárias, agrupadas pelos temas: 1) habitação; 2) educação; 3) lazer e esporte; 4) violência; 5) meio ambiente e preservação ambiental; 6) saneamento básico; 7) saúde; e 8) transporte e mobilidade. As proposições foram divididas em urbanísticas e outras proposições. As primeiras são relativas às demandas de intervenções físicas, com impacto no uso e na ocupação do solo, e as segundas na forma de políticas, programas ou projetos (Salvador, 2009). No total, foram eleitas 36 ações prioritárias, com destaque para os temas relacionados à melhoria habitacional e às infraestruturas necessárias à sua qualidade, violência e transporte e mobilidade.

No ano de 2007, Nova Constituinte foi objeto de intervenções urbanísticas financiadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que previa a melhoria habitacional, produção de novas unidades de habitação, adequação das redes de esgoto, drenagem, energia elétrica e iluminação pública, além da construção de equipamentos sociais. Ocorre que esse projeto não dialogava

com a construção do Plano de Bairro, tendo sido previamente concebido pelo seu órgão executor, a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder), sem diálogo com os moradores, com a prefeitura, nem com a equipe do Plano de Bairro. As obras começaram a ser executadas ainda enquanto a equipe do plano desenvolvia suas atividades. A falta de diálogo entre as instâncias estadual e municipal não era uma peculiaridade de Nova Constituinte, mas uma constante nas atuações de diversos órgãos dos dois níveis de governo.

Plano de Bairro de Colinas de Mussurunga

O Plano de Bairro para a Zeis Colinas de Mussurunga foi elaborado pela Universidade Salvador (Unifacs) entre 2005 e 2008, para três ocupações que a compunham: Colinas de Mussurunga, Estrada Velha do Aeroporto e Vila Verde. No momento da sua elaboração, a localidade, relativamente próxima à Avenida Paralela, contava com 1.492 domicílios e com cerca de 6 mil habitantes, com média de 4,4 pessoas por família, sendo que apenas 19% dos entrevistados para o plano possuíam nível médio completo, 63% eram assalariados (mas não necessariamente com carteira assinada) e 94% tinham renda mensal de um a três salários mínimos.

A ocupação era caracterizada por terrenos de cumeadas e encostas alagáveis, contando ainda com bastante área verde e com a presença de lagoas. Dentre seus principais problemas, podia-se destacar a inadequação das redes de esgotamento sanitário, da drenagem das águas pluviais, do sistema viário e dos serviços de coleta de lixo. A maioria de sua população não possui nenhum tipo de documento que lhe assegure segurança na posse dos seus imóveis. Havia dois padrões distintos de ocupação da área: um de ocupação mais antiga (1950), próxima à Estrada Velha do Aeroporto, constituindo-se em núcleo de ocupação mais consolidada, e outro de ocupação mais recente (1970), em área remanescente do loteamento municipal de Vila Verde, em condições de maior precariedade urbanística (Salvador, 2005a).

Entre as propostas construídas com os moradores nas oficinas estão a melhoria das redes e serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e iluminação pública, pavimentação das vias, demarcação das áreas públicas para evitar a ocupação de áreas livres por usos privados, atividades de geração de emprego e renda, remanejamento das unidades

habitacionais das áreas de risco de deslizamento e inundação, regularização fundiária, oferecendo garantia de posse aos seus moradores, melhorar a acessibilidade e proteger os cursos d'água e lagoas (Salvador, 2008b). No relatório de avaliação do trabalho, a equipe de elaboração do plano destacou problemas de ordem operacional, como dificuldades da Unifacs em utilizar os recursos para contratação de estagiários e moradores como pesquisadores. Embora tenha apresentado um baixo número de participantes nos seminários e oficinas – a primeira reunião contou com a participação de 45 pessoas, enquanto nas oficinas, esse público variou de 8 a 17 pessoas –, a Unifacs avaliou o processo participativo como positivo. Foi relatada ainda a dificuldade no cumprimento do prazo de entrega dos produtos à Sehab, o que comprometeu parcialmente a realização das atividades. Diferentemente de Nova Constituinte, não foi encontrado nos relatórios detalhes sobre a metodologia para construção das propostas e a definição daquelas prioritárias para a Zeis.

Plano de Bairro de São Marcos/Pau da Lima

O Plano de Bairro de São Marcos/Pau da Lima foi realizado pela Sehab de Salvador, no âmbito do Projeto de Assistência Técnica ao Programa de Saneamento Básico para População de Baixa Renda (PAT Prosanear), do Ministério das Cidades, em parceria com o Banco Mundial, ajustando a metodologia de planos de bairro à do PAT Prosanear e dando ênfase nas melhorias sanitárias e urbanísticas. A área objeto de estudo, Baixa Fria e Baixa de Santa Rita, localiza-se em São Marcos, bairro de Pau da Lima, e se caracteriza por assentamentos localizados em áreas de risco, sujeitas a enchentes e inundações constantes, com ausência de drenagem apropriada e saneamento (Salvador, 2008b).

As ações do plano foram assentadas nos seguintes planos e projetos: Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) – instrumento de planejamento de toda a área de intervenção do PAT Prosanear; Projeto de Saneamento Integrado (PSI) – projetos executivos elaborados para parte da poligonal do PDLI, a partir das definições nele contidas, constando de: abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, coleta de lixo, sistema viário, contenção de encostas, reassentamento de população, áreas de lazer, equipamentos comunitários; Plano de Trabalho Social (PTS) – desenvolvido durante

todo o período de elaboração do programa, compreende a implementação de ações de mobilização e capacitação da população (Salvador, 2008b).

Plano de Bairro do Comércio

O Comércio é um bairro situado na região do Centro Antigo de Salvador (CAS) e que somente em 2017 foi alçado a essa categoria, com a aprovação da Lei n° 9.278/2017, que instituiu 171 bairros no município. Desde o início da ocupação da cidade, teve importante papel como porto para a circulação de pessoas e da produção agroextrativista e, na segunda metade do século XX, se consolidou como centro financeiro e de serviços, atividades que começaram a deixar essa região da cidade nos anos 1970 e 1980, quando é "declarada" a crise do Comércio, baseada no esvaziamento do seu parque construído[1].

Esse plano é elaborado sob a luz do novo PDDU de 2016, que traz definições e orientações para o planejamento na escala do bairro e de conjuntos de bairros. Institui a figura do Plano Específico, que são "planos urbanísticos e planos temáticos ou setoriais, observando as diretrizes de participação da sociedade" (Salvador, 2016b, art. 352) e que compõem o sistema de planejamento urbano do município. O Plano Específico, para que assim seja reconhecido, deve conter especialmente:

I. critérios e diretrizes sobre a mobilidade urbana;
II. projetos de intervenção urbana;
III. critérios e restrições específicas de uso e ocupação do solo;
IV. proposta de ações indutoras do desenvolvimento local com base nas diretrizes do Plano Diretor e considerando as potencialidades locais;
V. indicação de prioridades, metas e orçamentos, os quais subsidiarão as discussões do Orçamento Participativo (Salvador, 2016b, art. 353).

O Plano de Bairro do Comércio traz como principais objetivos o desenvolvimento sustentável; a diversidade de usos econômicos e sociais; o retorno

1 Parte desse parque construído é tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), o que viabilizou contrato de Acordo de Cooperação Técnica com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), possibilitando acesso a financiamento de planos e projetos para áreas tombadas do Centro Antigo de Salvador, entre eles o Plano de Bairro do Comércio.

econômico dos investimentos municipais na área, com destaque para os equipamentos culturais e de *startups* tecnológicas e da economia criativa; aproveitamento da infraestrutura instalada; a viabilidade do Centro Administrativo Municipal (em implantação, com a instalação de sedes de órgãos públicos municipais no bairro); promoção da ocupação de imóveis vazios e ociosos, com sua adequação física e funcional para novos usos, incluindo habitação social, mas respeitando as atividades econômicas existentes. Existem ainda objetivos vinculados à produção de habitação de mercado, com atração e regulação da produção por agentes imobiliários, que seriam atraídos pelos investimentos públicos na área.

O processo de participação social na elaboração do plano se deu, em grande parte, por meio de consultas e reuniões *on-line*, uma vez que já nos encontrávamos no contexto da pandemia da covid-19, com restrições à concentração de pessoas em ambientes fechados, como medida de contenção da circulação do vírus. As reuniões tinham o objetivo de apresentar as etapas de elaboração do plano e eram abertas a falas dos participantes, embora a maior parte do tempo fosse destinada à apresentação de conteúdos por parte da equipe de elaboração.

Plano de Bairros de Itapagipe

A Península de Itapagipe, situada entre a Baía de Todos-os-Santos e as águas internas da Enseada dos Tainheiros, é formada pelos bairros de Santa Luzia, Calçada, Mares, Uruguai, Massaranduba, Jardim Cruzeiro/Vila Ruy Barbosa, Caminho de Areia, Roma, Boa Viagem, Monte Serrat, Bonfim, Mangueira, Ribeira e parte do Lobato.

Em agosto de 2021, a FMLF divulgou o Plano de Bairros de Itapagipe que consiste em propostas para diferentes áreas – projetos estruturantes, economia, cultura e turismo, lazer, habitação, meio ambiente, saneamento, mobilidade e acessibilidade urbana e serviços públicos. O plano também teve como base as diretrizes e instrumentos da Política Urbana presentes no PDDU de 2016 do município de Salvador.

A principal motivação para a elaboração do plano foi a canonização de Irmã Dulce, em 2019, a primeira santa brasileira reconhecida pelo Vaticano, fato que de imediato aumentou o fluxo de turistas no entorno do Hospital Santo Antônio e do Santuário Irmã Dulce, localizados no Largo de Roma – no

entanto, a pandemia da covid-19 e as ações de restrição de circulação de pessoas, nacional e localmente, adiaram essa previsão. O município justificou o plano pela necessidade de adequação daquela área para a chegada de grande volume de turistas, que iriam impactar a dinâmica local.

Seu objetivo geral é a promoção do desenvolvimento sustentável e integrado do conjunto de bairros de Itapagipe para a elevação da qualidade de vida das pessoas e comunidades, dos padrões de urbanização, melhoria do ambiente natural e construído, superação dos déficits de infraestrutura e ampliação das oportunidades de trabalho e produção econômica e sociocultural. A metodologia consistiu em três etapas de elaboração: 1) compreensão do território; 2) identificação de questões e demandas relevantes; e 3) proposição de ações como alternativas de solução. A temporalidade para a implementação das ações possui diferentes horizontes, buscando-se parcerias entre as esferas públicas, privadas e do terceiro setor.

Diante do contexto da pandemia de covid-19, as etapas de elaboração e validação do plano também contaram com a participação da sociedade – moradores e outros atores estratégicos – por meio de consultas públicas e reuniões *on-line*. A possibilidade de pandemias futuras também foi um fator relevante para repensar o modelo de planejamento urbano a médio e longo prazo, considerando algumas questões como, por exemplo, a ampliação da oferta de espaços abertos, públicos ou privados. Para Tânia Scofield, presidente da FMLF, o Plano de Bairros de Itapagipe é um importante instrumento para a prefeitura elaborar políticas públicas, assim como para a sociedade cobrar do poder público a efetivação dessas ações.

Os planos de bairro e a Universidade Federal da Bahia

Após um hiato de cerca de 30 anos, a Universidade Federal da Bahia (UFBA) voltou a realizar experiências de planejamento na escala do bairro. A primeira desse novo período foi o plano de intervenção para Mata Escura, numa atividade acadêmica do curso de Arquitetura e Urbanismo. Nos anos 2010, duas novas experiências são realizadas como atividades de extensão e de pesquisa, que são o Plano de Bairro para a Zeis Saramandaia e o Plano de Bairro Dois de Julho.

Mata Escura: plano de intervenção (2005)

O plano de intervenção para a Mata Escura surge do desejo de aproximação da formação acadêmica e profissional dos estudantes da Faculdade de Arquitetura da UFBA com bairros de ocupação informal. O livro *Mata Escura: plano de intervenção* (Gordilho-Souza, 2005) consiste na experiência de um plano de intervenção elaborado para o bairro de Mata Escura, na disciplina de Ateliê V, da Faculdade de Arquitetura da UFBA, no ano de 2004, coordenado pela professora Ângela Gordilho-Souza. O foco da disciplina foi "propiciar aos alunos a compreensão da abrangência e das diferentes dimensões do planejamento urbano e regional" (Gordilho-Souza, 2005, p. 13) no desenvolvimento urbano, centrado na formulação de diretrizes e propostas espaciais de natureza urbanística, com ênfase nos aspectos ambientais e físico-espaciais.

Os objetivos do plano de intervenção consistiram em ações de curto, médio e longo prazo. No curto prazo, foram apontadas ações mais simples e menos dispendiosas, implantação de baias de ônibus, paisagismo, remodelação de praças e implantação de mobiliário urbano. No médio prazo, priorizou-se a criação de vias, ciclovias e de um calçadão, construção de novas praças, criação de ligações entre cumeadas e baixadas, para ampliar o acesso ao bairro e a serviços urbanos. No longo prazo, foram propostas a criação de novas vias, implantação de sistemas de esgotamento sanitário e drenagem, construção de nova via estruturante e produção de novas unidades habitacionais.

A metodologia utilizada para a construção do plano consistiu em aulas expositivas, pesquisa bibliográfica, visitas a campo, exercícios de percepção, estudos de propostas, exercícios e seminários e sistematização do conhecimento básico sobre a questão.

Plano de Bairro para a Zeis Saramandaia

O Plano de Bairro de Saramandaia iniciou suas atividades em janeiro de 2012, a partir da aproximação da Faculdade de Arquitetura da UFBA com o bairro, que participou ativamente dos processos de discussão pública do Estudo de Impacto de Vizinhança do empreendimento Horto Bela Vista, vizinho ao bairro, em 2011. Fruto de um projeto de extensão universitária, o Plano de Bairro para a Zeis Saramandaia visava organizar as demandas com o objetivo

de construir, junto aos moradores, alternativas para o enfrentamento dos conflitos e propostas de transformação da área.

A população do bairro é de cerca de 12 mil pessoas e encontra-se em alto grau de vulnerabilidade socioambiental. Além dos baixos rendimentos registrados pela maioria de sua população, o acesso a serviços e infraestruturas básicas como água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, saúde e educação é bastante precário. Agravante dessa situação, parte da ocupação encontra-se abaixo da rede de transmissão de energia elétrica de alta voltagem da Companhia Hidrelétrica do São Francisco, área *non aedificandi* definida por lei. Por esses motivos, o bairro é definido como Zeis pelo PDDU desde 2008.

O plano elaborou e discutiu com os moradores uma leitura técnico-comunitária e proposições para melhorias no bairro; uma das suas características interessantes foi ter incorporado os conflitos enfrentados durante seu processo de elaboração às suas propostas, a exemplo do Projeto da Linha Viva, construindo com os moradores e as lideranças comunitárias estratégias de resistência no bairro.

No caso de Saramandaia, o bairro se via ameaçado primeiro pela implantação no bairro vizinho do empreendimento de urbanização integrada de grande porte, o Horto Bela Vista, e, mais tarde, pela construção da Linha Viva, um projeto de via expressa pedagiada com 17,7 km de extensão, cujo desenho indica a intenção de passar por cima do bairro, desabrigando cerca de 600 famílias.

A professora Ana Fernandes, contratada como perita para avaliar e acompanhar o processo de elaboração de um Estudo de Impacto Urbano-Ambiental (Eiua) do empreendimento, propôs aos moradores engajados nesse processo, organizados por meio da Rede de Associações de Saramandaia (RAS), a construção de um Plano de Bairro com o intuito de fortalecer as associações comunitárias e ampliar a aproximação com a Faculdade de Arquitetura da UFBA, bem como de qualificar as demandas dos moradores para reivindicações junto aos poderes públicos. A elaboração do Plano de Bairro em Saramandaia se iniciou em 2012 e foi concluída em 2016, mas a relação do grupo de pesquisa com a RAS se manteve, seja pela parceria na luta de resistência contra a Linha Viva, seja pela elaboração e implementação do projeto de uma praça no bairro, fruto da participação ativa dos moradores nas audiências do Eiua.

Para Vainer e demais autores (2013), o planejamento de bairro possibilita, sobretudo, o enfrentamento técnico e político dos conflitos que se deflagram

no lugar. Esse é um processo que os autores chamam de planejamento conflitual, que "aposta na capacidade dos processos conflituosos de constituírem sujeitos coletivos aptos a ocuparem de forma autônoma, a cena pública". Aqui, o planejamento urbano, tão criticado pelo seu peso ideológico e ineficácia, passa a ser utilizado como ferramenta para enfrentar os conflitos.

Plano de Bairro Dois de Julho

A aproximação do Movimento Nosso Bairro é 2 de Julho (MNB2J) com o Grupo de Pesquisa Lugar Comum, da Faculdade de Arquitetura da UFBA, a partir da sua participação na luta por resistência dos moradores no bairro, levou a que, em janeiro de 2014, tivesse início um projeto de extensão para elaboração do plano. Nessa experiência, foi construído um planejamento coletivo e pactuado com seus moradores. Os objetivos do Plano de Bairro Dois de Julho visavam à sistematização e ampliação dos conhecimentos acerca do bairro, ao fortalecimento político e à capacitação técnica dos agentes envolvidos e à construção coletiva de diretrizes para o seu pleno desenvolvimento, em seus aspectos social, cultural, econômico, político e ambiental.

Localizado entre a Rua Carlos Gomes, na primeira metade do século XX, e a Avenida Lafayette Coutinho (Avenida Contorno), no Centro de Salvador, o bairro se insurgiu contra um projeto denominado "Santa Tereza. Humanização do bairro", que apresentava uma proposta de reforma de algumas vias e de criação novos espaços públicos. As opiniões favoráveis e contrárias dividiram os moradores presentes e aqueles contrários à proposta do projeto e de mudança de nome e de humanização do bairro organizaram ações de resistência e criaram o Movimento Nosso Bairro é 2 de Julho, que, entre suas estratégias de luta, pautaram a elaboração de um Plano de Bairro, para o qual requisitaram apoio da Faculdade de Arquitetura da UFBA. A possibilidade de elaboração do plano se efetivou em um projeto de extensão do Grupo de Pesquisa Lugar Comum da Faculdade de Arquitetura da UFBA, a partir de janeiro de 2014, concluído em 2017.

Os objetivos do Plano de Bairro Dois de Julho eram sistematização e ampliação dos conhecimentos sobre o local, o fortalecimento político e a capacitação técnica dos agentes públicos, das organizações e movimentos sociais, artísticos e culturais com atuação no bairro, e a construção coletiva de diretrizes para o pleno desenvolvimento, em seus aspectos social, cultural,

econômico, político e ambiental. O processo de elaboração de um Plano de Bairro se coloca como possibilidade de mediação de um pacto territorial diferenciado que oportuniza a construção coletiva de estratégias que tensionam elementos como espaços públicos, diversidade social, infraestrutura técnica e social, equipamentos coletivos, moradia adequada e integração com a vida da cidade, de modo a articular o conjunto de atividades, usos e ocupações que formam tal espaço (Fernandes, 2013a).

No estágio atual, o plano tem como desafio a construção de diretrizes e propostas, algumas já levantadas em oficinas realizadas com moradores e questionários aplicados no bairro, embora ainda não se tenha iniciado a etapa de proposições. As questões mais destacadas pelos participantes foram segurança pública – diretamente relacionada pelos moradores com a alta criminalidade e presença policial –, a necessidade de proteger a população mais vulnerável dos efeitos perversos do processo de gentrificação, a garantia da permanência dos moradores de baixa renda e de comerciantes informais no bairro, o uso de vazios urbanos e dos terrenos subutilizados para habitação de interesse social, entre outros.

Conclusões

As experiências de planejamento de bairros têm se mostrado mais diversas, a começar pela variedade de agentes envolvidos. Atualmente, não apenas os poderes públicos se colocam como promotores dos planos de bairro, mas também ONGs, moradores, universidades – especialmente esses dois últimos em parceria – e até agentes empresariais têm se interessado por sua elaboração – exemplo disso é a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (Fecomércio) de São Paulo, que elaborou uma cartilha para elaboração de planos de bairro. Como vimos, não se tratam de novos agentes na disputa pela produção do espaço urbano, mas sim na aposta no instrumento do Plano de Bairro como estratégia para suas ações.

Investigar as experiências de planejamento na escala do bairro – ou do lugar – em Salvador contribuiu para o resgate de uma história ainda não contada e que nos ajuda a compreender nosso lugar na produção de conhecimento e de técnicas de planejamento urbano. Influenciadas por movimentos e pensamentos que se impunham no mundo, como o *advocacy planning, community*

planning, planejamento participativo e planejamento radical ou insurgente, nossas práticas, no entanto, sempre assumiram contornos próprios.

A análise das experiências realizadas em Salvador levaram a resultados muito diferentes das experiências realizadas nos lugares de origem dos modos de planejamento até aqui citados que, em geral, resultavam em projetos para áreas menores, como quadras ou algo mais próximo das unidades de vizinhança do que propriamente bairros – ou distritos, como são chamados nos Estados Unidos.

Uma resposta que não foi encontrada ao final do percurso pela história do planejamento em Salvador é: o que tem motivado os diferentes agentes a pensarem e elaborarem planos de bairro como estratégias para intervenção e para ação política? Na década de 1970, até é possível observar uma aproximação conceitual com os modos de planejamento urbano nessa escala das cidades, mas e nos anos 2000? É certo que o Estatuto da Cidade traz o plano local como instrumento voltado para o desenvolvimento urbano, mas esse não se estabeleceu como necessidade, nem legalmente – como é o caso dos Planos Diretores Participativos – nem na vinculação com a liberação de recursos para sua elaboração – como aconteceu com os Planos Locais de Habitação Social.

No caso de Salvador, foi possível perceber uma forte influência das universidades em parceria com os moradores na escolha desse instrumento, como as experiências elaboradas pela UNEB, Unifacs e UFBA, apresentadas anteriormente. Sobre a atuação da Faculdade de Arquitetura da UFBA, a escolha desse instrumento não foi o ponto de partida para a elaboração do Plano de Bairro Dois de Julho, sendo uma estratégia escolhida pelos próprios moradores. Por maiores que tenham sido as dificuldades de mobilização e a diversidade e oscilação da participação dos moradores durante o processo do Dois de Julho, por exemplo, a densidade e a qualidade da participação se mostrou mais intensa do que nos processos de elaboração dos planos diretores, ainda que nesses casos seja importante observar a pouca disponibilidade dos poderes públicos para a realização de processos nos quais a participação possa ser mais do que uma obrigação e um cumprimento de regras. Não se trata apenas de uma questão de escala do planejamento, mas do seu real propósito e dos seus interesses.

Exemplo disso foram as oficinas para elaboração do Plano Diretor realizadas nas prefeituras-bairro e as edições do projeto – agora programa – Ouvindo Nosso Bairro, no qual uma quantidade considerável de pessoas

compareceu aos eventos, manifestaram suas intenções em participar, mas não havia disponibilidade em incorporar as propostas colocadas. Ir aos bairros e simplesmente ouvir os moradores sem se dispor a compartilhar as informações públicas que a gestão municipal já possui sobre cada local não contribui para a prática participativa, que implica no ato de "tomar parte em discussões e decisões, desde o momento em que o problema se apresenta até aquele de pôr em prática as soluções encontradas, resultantes das discussões". Afinal, "participar é uma atitude voluntária, contínua e de longa duração" (Nunes, 2002, p. 11).

Analisando, em diferentes lugares do Brasil, algumas iniciativas de coletivos e movimentos sociais com o objetivo de planejar seus bairros, foi possível perceber, em alguns casos, que eles elaboram seus planos por conta própria e com o envolvimento de agentes diversos, fora da institucionalidade dos sistemas de planejamento municipais, contando com colaborações de planejadores voluntários, na maioria das vezes.

A diferença percebida na produção do planejamento pelos seus próprios moradores, o que se coloca em questão para quem elabora os planos, não é o controle sobre a população moradora – ainda que isso possa ser uma consequência do planejamento –, mas o enfrentamento de processos de expulsão ou de descaracterização de bairros – ao menos nos casos que foram aqui estudados – e a construção coletiva de propostas de transformações que melhorem a realidade dos próprios moradores/executores.

Nesse sentido, se assumimos que o instrumento do planejamento urbano tem a prerrogativa de limitar e/ou potencializar possibilidades de desenvolvimento da vida e dos espaços urbanos, ele reivindica para si – também – a intenção e a capacidade de interferir no processo de produção do espaço (Lefebvre, 2013).

Embora a maioria dos moradores proponentes e/ou executores da elaboração de planos de bairro não possua essa perspectiva elaborada, a disputa pela produção do espaço nos bairros por seus moradores é uma questão em jogo, assim como também o é para seus moradores.

Seguimos a tendência a acreditar que iniciativas de planejamentos como os dos planos de bairros elaborados pelos seus moradores se constituem pela necessidade de resistência a processos que ameaçam sua permanência, mas também pelo desejo de participar da produção do seu próprio espaço. Disputar a produção do seu bairro significa também reconfigurar seu papel

na sociedade e se recolocar como parte dos processos de transformação que reivindicam.

As experiências de realização de reuniões e audiências públicas *on-line* por conta das restrições sanitárias impostas pela pandemia da covid-19, como aconteceu com os planos do Comércio e dos bairros da Península de Itapagipe, contribuíram para ampliar o uso da internet nos processos públicos de participação. Se, por um lado, esse é um recurso que possibilita que pessoas com dificuldades de deslocamento possam participar dos encontros, por outro lado, é preciso estar atentas ao risco de a modalidade *on-line* suplantar as reuniões presenciais, o que poderia restringir a participação por aqueles que não dispõem de recursos para estar e participar de reuniões *on-line*. Em 2019, o IBGE divulgou que 71,3% das pessoas na Bahia usavam internet. Desses, 98,9% faziam uso mais frequente pelo celular. Embora o número de pessoas provavelmente tenha crescido durante a pandemia, ainda é comum ter pessoas que não dispõem de renda para adquirir pacotes de dados móveis com capacidade suficiente para participar de reuniões *on-line* ou que ainda possuem muita dificuldade na utilização dos aplicativos.

Uma última questão, aqui, com relação ao processo de participação no planejamento urbano é que ele não se encerra e nem pode se encerrar na elaboração do plano. Sua implementação é um imenso desafio e requer ação vigilante e ativa no âmbito da gestão urbana. Ao requerer informações, cobrar o cumprimento de leis e dos pactos firmados no planejamento, quando ocupa as ruas reivindicando a garantia e ampliação de direitos, a sociedade participa intensamente da disputa do processo de produção do espaço e também da sua apropriação.

A legislação urbana brasileira já garante a participação como um direito e o próprio Estatuto da Cidade traz instrumentos para viabilizar institucionalmente essa participação, porém esta só se realiza pela prática, pela ação de mulheres e homens em sociedade. Não há caminho evolutivo. É prática, é insistência e é luta.

Referências

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Resolução nº 25, de 18 de março de 2005. Compete ao Conselho das Cidades emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei n. 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 60, p. 102, 30 mar. 2005. Disponível em: http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao025.pdf. Acesso em: 21 jan. 2018.

FERNANDES, Ana (coord.). *Plano de Bairro 2 de Julho*: formulário-síntese da proposta. projeto de extensão submetido ao PROEXT 2014. Salvador, 2013a.

FERNANDES, Ana (coord.). *Plano de Bairro para ZEIS Saramandaia*: formulário-síntese da proposta. projeto de extensão submetido ao PROEXT 2012. Salvador, 2011a.

FERNANDES, Ana. Decifra-me ou te devoro: urbanismo corporativo, cidade- fragmento e dilemas da prática do Urbanismo no Brasil. *In*: GONZALES, Suely F. N.; FRANCISCONE, Jorge Guilherme; PAVIANI, Aldo. *Planejamento e urbanismo na atualidade brasileira*: objeto teoria prática. São Paulo: Livre Expressão, 2013b. p. 83-108.

FERNANDES, Ana. *Projeto Bairros na metrópole*: uma escala de política, de direito e de experiência, em desenvolvimento na Faculdade de Arquitetura no Programa de Pós- Graduação em Arquitetura e Urbanismo/PPGAU/FAUFBA, no âmbito do Programa Nacional de Pós-Doutorado/CAPES (2012 a 2014). Salvador, 2011b.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria (coord.). *Mata Escura*: plano de intervenção. Salvador: FAUFBA: LABHABITAR, 2005.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria. Regularização fundiária na nova política municipal de habitação de interesse social em Salvador. *Revista VeraCidade*, Barroso, v. 2, n. 2, p. 1-12, 2007.

LEFEBVRE, Henri. *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing, 2013.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. *Do direito autoconstruído ao direito à cidade*: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia. 2016. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

NUNES, Débora. A participação popular como aprendizagem de cidadania – pesquisa-ação em bairro periférico de Salvador. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO

NACIONAL DE PESQUISADORES EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 8., 1999, Porto Alegre. *Anais* [...]. Porto Alegre: ANPUR, 1999.

NUNES, Débora. *Pedagogia da participação*: trabalhando com comunidades. Salvador: UNESCO: Quarteto, 2002.

SALVADOR. *Coordenação comunitária*: planos, relatórios etc. Salvador, 1976a. (Coletânea de estudos).

SALVADOR. Decreto nº 7.791, de 16 de março de 1987. Cria e delimita as Regiões Administrativas e dá outras providências. *Prefeitura Municipal*, Salvador, 1987. (Coletânea de leis e decretos municipais).

SALVADOR. Decreto nº 24.435, de 7 de novembro de 2013. Declara de utilidade pública para fins de desapropriação, os imóveis que indica e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 2013.

SALVADOR. Decreto nº 27.158, de 18 de abril de 2016. Regulamenta disposições revistas na Lei 8962/2015, que institui o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação – PIDI. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 2016a.

SALVADOR. Edital do Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação – PIDI nº 01/2016. *Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Emprego*, Salvador, 2016a.

SALVADOR. Elaboração de metodologia para desenvolvimento de Plano de Bairro a partir de experiência piloto em área de propriedade municipal e produção de cartilha para elaboração e implementação dos Planos de Bairro. *Secretaria Municipal de Habitação*, Salvador, 2005a. (Termo de Referência, n. 25).

SALVADOR. *Estudos técnicos de subsídio à revisão/elaboração de legislação urbanística para ZEIS ocupadas e de vazios urbanos em Salvador*. Salvador: Fundação Mário Leal Ferreira, 2010a. (Relatório 1 - síntese dos levantamentos e análise de dados, v. 1).

SALVADOR. Lei nº 3.289, de 21 de setembro de 1983. Altera e dá nova redação a dispositivos da Lei nº 2.403, de 23 de gosto de 1972, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 1983.

SALVADOR. Lei nº 3.377, de 23 de julho de 1984. Dispõe sobre o ordenamento do uso e da ocupação do solo no Município da Cidade do Salvador e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 1984.

SALVADOR. Lei nº 7.400, de 20 de fevereiro de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU 2007 e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 2008a.

SALVADOR. Lei n° 8.376, de 20 de dezembro de 2012. Modifica a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal do Salvador e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 2012a.

SALVADOR. Lei nº 9.069, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU/2016 e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 2016b.

SALVADOR. Lei nº 9.148, de 8 de setembro de 2016. Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 2016c.

SALVADOR. Lei n° 9.278, de 20 de setembro de 2017. Dispõe sobre a delimitação e denominação dos bairros do Município de Salvador, Capital do Estado da Bahia, na forma que indica, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 2017a.

SALVADOR. Plano de ação da subcoordenação comunitária para 1976. *In*: SALVADOR. *Coordenação comunitária*: planos, relatórios etc. Salvador, 1976b. p. 1-39.

SALVADOR. *Planos de Bairros de Itapagipe*. Salvador: Fundação Mário Leal Ferreira, 2021.

SALVADOR. Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais: elaboração de Indicadores para o "Estatuto do Bairro": terceira Etapa: relatório IV. *Secretaria Municipal de Habitação*, Salvador, 2010a.

SALVADOR. Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais. Relatório IV. *Secretaria Municipal de Habitação*, Salvador, 2010b. (Relatório Final de Avaliação).

SALVADOR. *Plano participativo de bairro*: recuperação socioambiental das comunidades de Baixa Fria e Baixa de Santa Rita. Salvador: Fundação Mario Leal Ferreira, 2008b.

SALVADOR. *Plano Municipal de Habitação de Salvador*: 2008-2025. Salvador: Fundação Mario Leal Ferreira, 2008c.

SALVADOR. *Plano de Sensibilização e Mobilização para Nova Constituinte*. Salvador: UNEB, 2006.

SALVADOR. *Projeto Básico. Plano de Ação junto aos bairros populares*. Salvador, out. 1979. (Versão Preliminar).

SALVADOR. *Processo de Construção da Metodologia de Elaboração de Plano de Bairro na Área-Piloto de Nova Constituinte*: quarta etapa. Relatório 5. Salvador: Universidade do Estado da Bahia, 2010c.

SALVADOR. Projeto Salvador Bairro a Bairro. *Prefeitura Municipal*, Salvador, 2015. Disponível em: http://www.ouvindonossobairro.salvador.ba.gov.br/index.php. Acesso em: 24 dez. 2018.

SALVADOR. *Relatório 2*: plano urbanístico: diagnóstico integrado. Salvador: UNEB, 2007.

SALVADOR. Replicação e ajuste de metodologia em bairro de ocupação precária e popular de propriedade pública classificada como AEIS I (Colinas de Mussurunga). *Secretaria Municipal de Habitação*, Salvador, 2005b. (Termo de Referência, n. 26).

SALVADOR. *Santa Tereza*: humanização do bairro. Salvador: Fundação Mário Leal Ferreira, 2012b.

SOUZA, Luiz Antônio de (coord.). *Plano de bairro de Nova Constituinte*: cartilha. Salvador: Ed. UNEB, 2010.

VAINER, Carlos *et al*. O plano popular da Vila Autódromo, uma experiência de planejamento conflitual. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15., 2013, Recife. *Anais* [...]. Recife: ANPUR, 2013.

Capítulo 8

Regulamentação de Zeis em Salvador e Athis

como avançar?

Angela Maria Gordilho-Souza
Maria Teresa Gomes do Espírito Santo

Introdução

Sustentabilidade ambiental e urbanização são questões indissociáveis para o alcance da melhoria de vida nas cidades no século XXI. Os desastres ambientais intensivos e as pandemias emergentes evidenciam essa condição em todo o planeta.

No Brasil atual, essas condições se somam a um retrocesso institucional no que se refere à adesão efetiva ao movimento mundial de proteção ao meio ambiente. Esse contexto é agravado diante dos processos de urbanização inadequados e ocupações improvisadas, com insuficiência de infraestrutura, saneamento e serviços públicos nas periferias urbanas, aumentando a vulnerabilidade socioambiental das populações locais e das cidades. São as situações mais fortemente afetadas pela propagação das doenças e riscos ambientais, além da crescente violência e esgarçamento social.

Essa realidade advém de um longo processo escravista de exclusão social, fortes migrações da pobreza do campo para as cidades e frágeis políticas públicas compensatórias, fundamentando a "urbanização desigual" brasileira desde as primeiras décadas do século XX (Santos, 1982). A moradia dos pobres em favelas se manteve desde então como "a solução imediata" de menor custo de investimento público. Desde os anos 1970, ficou evidenciado que as favelas não seriam provisórias, frente às tentativas seletivas de erradicação e transferência dos seus moradores para conjuntos habitacionais periféricos, desintegrados da cidade consolidada e distantes das possibilidades de acesso ao trabalho (Valladares, 1982). Esses resultados sociais limitados e a escala ampliada da pobreza resultaram na densificação das favelas remanescentes e no surgimento das muitas outras ocupações precárias, impactando a qualidade de vida urbana, modelo que se reproduz em grandes dimensões nas cidades brasileiras nos últimos 100 anos.

A crise sanitária ocasionada pelo coronavírus exacerbou as desiguais condições socioambientais de vida coletiva e moradia no Brasil, principalmente na sua feição urbana. Não seria diferente em Salvador, cidade historicamente marcada por uma desigualdade extrema, em que o componente étnico-racial possui incidência estrutural na realidade de partição e exclusão do conforto urbano mínimo e de condições de habitabilidade adequadas, para largas parcelas da população pobre e, majoritariamente, preta.

O enfrentamento dessa realidade, que está associada a uma profunda e crônica crise urbana, provoca a retomada da discussão acerca de instrumentos de promoção de urbanidade já institucionalizados, mas ainda não utilizados em benefício das cidades, como as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, por meio da Lei Federal nº 10.257/2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, referentes à política urbana e direito social à moradia (Brasil, 2001). As Zeis foram criadas como um tipo especial de zoneamento, cujo principal objetivo é

> "a inclusão da população de menor renda no direito à cidade e à terra urbana servida de equipamentos e infraestrutura, tanto por meio da delimitação de áreas previamente ocupadas por assentamentos precários, quanto por meio da delimitação de vazios urbanos e de imóveis subutilizados, destinados à produção de novas moradias populares" (Brasil, 2009, p. 17).

Esse instrumento jurídico na legislação brasileira permite, portanto, a inclusão urbana de áreas vulneráveis que foram autoconstruídas com recursos escassos, em situação de irregularidade fundiária e sem assistência técnica. Viabiliza assim novos formatos de planejamento da cidade, com o estabelecimento de padrões urbanísticos possíveis para a melhoria do ambiente construído e regularização fundiária dessas ocupações. Tratando-se das ocupações, é fundamental a participação direta dos moradores e das múltiplas atuações sociais, para uma pactuação de garantias e adoção de intervenções apropriadas e priorizadas. Para tal, devem ser consideradas as especificidades de cada lugar, reveladoras das limitações geradas nos processos de ocupação precária, mas, também, eivadas de potencialidades decorrentes da capacidade criativa e dos valores culturais da população nos seus territórios.

Desde a sua instauração jurídica nos planos diretores municipais, poucas são as iniciativas efetivamente integradas para regulamentação de Zeis no Brasil, apesar do seu alcance potencial. Experiências pioneiras surgiram no contexto das lutas pela redemocratização e reorganização dos movimentos de moradia no país, com ações promovidas pelas chamadas prefeituras progressistas dos anos 1980, comprometidas com políticas de urbanização e regularização fundiária de favelas, com a participação dos moradores nesses processos. São iniciativas que fundamentaram a sua introdução no Estatuto da Cidade e posteriormente num amplo programa federal de aceleração do

crescimento, lançado em 2006 (PAC da Habitação), que, entretanto, sofreu descontinuidade, com a retirada de recursos públicos e dificuldades na sua aplicação prática.

Diante da importância de retomada dessa política para a conquista de cidades mais justas, melhores e mais sustentáveis, a questão trazida para esse debate é: como avançar, para além da institucionalização parcial, em ações efetivas no ambiente construído? Para isso, é fundamental aprofundar as análises sobre essas experiências, nas suas diversas dimensões, recuperar e analisar os fatores que impulsionaram essas ações, os impasses e as reais possibilidades de implementação de uma política pública continuada nessa direção. Com esse objetivo, busca-se contribuir com o estudo de caso de Salvador, umas das capitais pioneiras no uso desse instrumento, com importantes avanços, apesar da descontinuidade da sua aplicação[1].

A regulamentação de Zeis no Brasil – iniciativas pioneiras e o reducionismo da regularização fundiária

A questão da urbanização em ocupações precárias nas cidades brasileiras é recorrente, com investimentos públicos alocados ao longo de décadas, entretanto essas intervenções têm sido pontuais, desarticuladas e insuficientes para os avanços socioambientais qualitativos e quantitativos, de abrangência coletiva. As conquistas historicamente erguidas pela sociedade civil organizada foram fundamentais para os avanços institucionais, entretanto, na produção das cidades, os instrumentos jurídicos de interesse social, a exemplo da regulamentação de Zeis, têm sido pouco efetivos quanto à sua aplicação prática.

Para entender os processos de construção social de inclusão urbana no Brasil, observa-se, desde as primeiras décadas do século XX, que essas conquistas sociais tiveram como impulso as recorrentes manifestações dos movimentos populares por moradia, logo se expandindo nas lutas mais amplas pela democracia e pela reforma urbana, com apoio das representações

1 Este texto foi finalizado em 2022, por solicitação do Ministério Público do Estado da Bahia - Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo, refletindo o contexto das polticas públicas para Zeis em Salvador, até aquele momento.

profissionais e sindicais, reunidas em um amplo Fórum Nacional pela Reforma Urbana[2]. Culminaram, no âmbito do grande marco de conquista da esfera pública no Brasil, com a inserção dos artigos de política urbana na Constituição de 1988 e sua regulamentação subsequente no Estatuto da Cidade, em 2001, com importantes avanços institucionais pelo direito à terra urbana, à moradia e ao planejamento urbano.

Os processos de urbanização requeridos então, tendo como diretriz dominante as políticas para os assentamentos precários, demandavam um novo arcabouço legal relativo à sua regularização fundiária, de forma associada aos investimentos públicos em infraestrutura para áreas ocupadas. Em acréscimo, a demanda represada por novos empreendimentos habitacionais de interesse social, que vigorava desde a crise do Sistema Nacional de Habitação e Banco Nacional de Habitação (SFH/BNH), no início da década de 1980, exigia a criação de um novo instrumento que assegurasse estoque de terras vazias e garantisse baixos custos para produção de novas habitações. Para isso foi instituído no Brasil de forma inovadora o instrumento de Zeis, fundamentado em iniciativas pioneiras locais (Brasil, 2009).

Nesse sentido, o Programa de Erradicação da Sub-habitação (Promorar), criado pelo BNH em 1982, foi pioneiro como política pública voltada à urbanização de favelas. Apesar de não ter resultados quantitativos expressivos, o Promorar representou um marco importante para a revisão da ideia, ainda generalizada, de que as favelas podiam e deviam ser removidas (Brasil, 2009). Surgiam também as definições para as primeiras legislações municipais para regularização de favelas e mocambos no Brasil, primeiramente em Recife,

2 Nessa construção social, destacam-se algumas iniciativas de resistência política: nos anos 1950/1960, movimentos pelas reformas sociais, logo banidos pela ditadura militar (1964/1986); nos anos 1970/1980, multiplicam-se as associações de bairro e crescem os movimentos pela Reforma Urbana; nos anos 1980/1990, surge a Federação Nacional das Associações de Moradores, União Nacional de Moradia Popular; nos anos 1990, constituem-se os Movimentos Sem Teto; nos anos 2000, criam-se os Observatório das Favelas, Observatório das Metrópoles, Observatório da Copa, dentre outros e, na década de 2010, os coletivos urbanos e organizações sociais como o Levante Popular da Juventude, BrCidades e uma pluralidade de outros movimentos pelo direito à cidade, voltados à ecologia, à arte, ao patrimônio, às questões de gênero. Quanto às questões étnico-raciais, os movimentos de combate ao racismo já se faziam presentes na cena urbana mais intensamente desde os anos 1970, assumindo diversos matizes, em defesa dos valores culturais e religiosos, na luta por direitos e ações afirmativas, por melhores condições de vida, na cidade e no campo – na defesa das comunidades rurais negras.

na lei municipal de uso do solo de 1983, posteriormente definida na Lei dos Planos de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), em 1987[3]. Essa iniciativa iria inspirar outras prefeituras, a exemplo do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (Plandurb), que instituiu as Áreas de Proteção Socioecológica (APSEs), em 1985 (Gordilho-Souza *et al.*, 2007; Salvador, 1985a).

No âmbito do processo de redemocratização no país, com a restauração das eleições municipais, as chamadas prefeituras progressistas passam a executar programas locais de urbanização integrada, a exemplo do amplo programa Profavela, em Belo Horizonte, em meados da década de 1980; definição de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) em municípios do ABC paulista, na década de 1990, com destaque para Diadema e Santo André. Nessa ocasião também foram iniciados programas de urbanização de maior abrangência e escala, envolvendo os três níveis de governo. Do âmbito federal destaca-se, desde 1993, o Programa Habitar-Brasil, transformado em Habitar-Brasil/BID (HBB) em 1999, a partir da assinatura de contrato de financiamento com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), salientando-se aí o subprojeto posterior para financiamento do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (Pemas), posteriormente implantado (Brasil, 1999, 2009).

São iniciativas que desencadeiam nos planos diretores elaborados pós-Estatuto da Cidade, a introdução de vários instrumentos de redistribuição social e democratização da política urbana, dentre esses, a definição da base legal para a criação de Zeis, tanto em áreas ocupadas por assentamentos precários quanto em vazios urbanos. Essa nova ordem jurídico-urbanística no país, fundada no princípio da função social da propriedade e na compreensão

3 "Entre as normas estabelecidas pela lei dos PREZEIS de Recife, destacam-se: I) a adequação dos projetos de urbanização às características de cada assentamento; a elaboração de projeto de parcelamento do solo incluindo as ruas, becos e passagens existentes, bem como a exigência de infraestrutura básica atendendo todos os lotes, e a aprovação de tais projetos a título de 'urbanização específica de interesse social'; II) a previsão de regularização jurídica por meio dos institutos da concessão do direito real de uso gratuita e do usucapião; e III) o controle sobre os processos de 'expulsão indireta dos moradores' (apropriação das áreas beneficiadas pelos mercados de maior renda), por meio de restrições ao remembramento de lotes. O modelo de gestão dos PREZEIS tem como base a criação de Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMULs), integradas por representantes das comunidades que aprovam e acompanham o projeto de urbanização e os procedimentos de regularização fundiária" (Brasil, 2009, p. 10).

da realidade do ambiente urbano construído de ampla informalidade, institui assim a possibilidade de promover o desenvolvimento das funções sociais da cidade e inclusão urbana dessas áreas.

De forma associada a essas conquistas jurídicas, a produção de novas habitações foi fortemente impulsionada pelo *boom* imobiliário decorrente do aquecimento da economia a partir de meados de 2000, com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e de um novo sistema nacional de habitação, aprovado em 2006. Esse panorama abrangia tanto o mercado imobiliário como a produção de interesse social. Em relação à regulamentação de Zeis, grandes expectativas foram levantadas com o lançamento, em 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para infraestrutura social e urbana, com investimentos vultosos anunciados, inicialmente de R$ 43,6 bilhões e, para o período seguinte, de R$ 127,2 bilhões, porém resultando em poucos projetos efetivamente realizados. Também foram aprovados subsídios no Programa Minha Casa, Minha Vida para baixa renda, lançado em 2009, com produção em grande escala, alcançando cerca de 4 milhões de unidades em 2016, montante próximo ao déficit quantitativo estimado na ocasião. Entretanto, após esses avanços, observa-se uma inflexão nas políticas descentralizadoras de melhorias urbanas, concentrando-se os investimentos federais no Programa Minha Casa, Minha Vida em detrimento da urbanização de favelas (Gordilho-Souza, 2014, 2020). Essa opção constitui um retrocesso do "ciclo virtuoso" que impulsionou o Estatuto da Cidade, privilegiando-se o "direito à moradia na cidade sem o direito à cidade" (Maricato, 2020).

A partir de 2016, as mudanças na gestão federal que destituem o governo de viés mais distributivo, resultaram no desmonte gradativo das políticas públicas de fomento à habitação, meio ambiente – e também, artes, ciência, igualdade racial, educação, cultura –, gerando grandes retrocessos sociais, mais radicais a partir de 2019, no início de uma nova gestão federal. Entre outras medidas, a extinção do Ministério das Cidades, sob grande protesto dos movimentos sociais, retirou a agenda das políticas urbanas da pauta federal e, consequentemente, os investimentos públicos para melhorias urbanas e para a preservação do patrimônio cultural e ambiental.

Na qualificação urbana, esse retrocesso se evidencia pela ausência de políticas integradas de habitação e urbanização de favelas. Além do desmonte de produção habitacional de interesse social; no que se refere aos programas em áreas de Zeis, esses se restringem à regularização fundiária e melhoria

habitacional de unidades em pequena escala[4]. Num cenário de desinvestimento urbano e privatização dos poucos empreendimentos públicos nas periferias, observa-se um notável avanço de ocupações em áreas de fragilidade ambiental e em edificações ociosas. Os impactos são sentidos também pelos cortes sucessivos de orçamentos nas políticas transversais de interesse social e do fomento a projetos indutores de desenvolvimento. São medidas que também comprometem a absorção de profissionais nesse campo de atuação, indispensável na realização das necessárias políticas urbanas continuadas, participativas e de longo prazo.

Portanto, passadas duas décadas de aprovação desses instrumentos, entre avanços e retrocessos, na prática da produção do espaço urbano mais inclusivo, poucas são as conquistas efetivas no ambiente construído das populações mais vulneráveis, moradoras das amplas periferias urbanas, excluídas urbanisticamente de benefícios coletivos. Desde então, os planos diretores urbanos passam a ser obrigatórios, alinham-se legalmente aos instrumentos pelo direito social à cidade, mas na prática esses são figurativos, privilegiando-se as operações urbanas empresariais, levando os movimentos sociais ao descrédito em relação às possibilidades da lei (Fernandes, 2021).

Na realidade brasileira atual, as péssimas condições de habitabilidade se aguçaram – moradia, mobilidade, infraestrutura, saneamento, espelhando a histórica e estrutural desigualdade que, enfatizada nas diferenças étnico-raciais e de gênero, se materializa no ambiente socioespacial, atingindo grande parte da população segregada e excluída coletivamente desses benefícios. Nas grandes metrópoles, a precariedade da moradia autoconstruída de forma improvisada, imposta pelas limitações de renda e no acesso à terra, se explicita espacialmente de forma aguda nas altas densidades, na escassez de espaços públicos e áreas verdes, nas ocupações de áreas de risco ou de preservação ambiental, com insuficiente integração urbana. Constituem as muitas

4 Pelo governo federal, o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional integra as ações da Casa Verde e Amarela, lançado em 2020 para áreas ocupadas, que tem como objetivo a titulação de 100 mil imóveis de famílias de baixa renda e cerca de 20 mil para receber adequações para uma moradia digna (Brasil, 2020). Similar, o Programa de Melhorias Habitacionais nos Bairros e Ilhas de Salvador, o Morar Melhor da Prefeitura de Salvador, lançado em 2016, propõe prestar assistência técnica por meio de empresas contratadas nas áreas de Arquitetura e Construção Civil para execução de intervenções em residências precárias com a requalificação das unidades selecionadas para pequenos reparos (Salvador, 2016).

favelas, cortiços, vilas e ocupações improvisadas nas periferias desassistidas pela gestão urbana.

Atualmente, do total da população brasileira, estimada em cerca de 213 milhões de habitantes (IBGE, 2021), 85% constituem população urbana e quase metade mora nas principais metrópoles. Essa concentração está também associada à vasta produção informal do espaço, processos que ocorreram à revelia das legislações urbanísticas vigentes à época, configurando a moradia possível para a população de baixa renda, em proporções que variam em cerca de 20% a 60% do total da população nas grandes cidades, índices que se mantêm maiores nas regiões Norte e Nordeste (Gordilho-Souza, 2008).

Esse universo coloca novos desafios na urbanização de favelas para além das questões físicas e de infraestrutura pontuais, crescentemente sendo ampliados para a vulnerabilidade socioambiental das cidades. O próprio conceito de "favela" tem sido amplamente discutido e colocado em questão no seu conteúdo socioespacial, para além de precário, deficiente, ilegal, informal, subnormal, segredado, excluído. As pesquisas não conversam conceitualmente! Para o IBGE, segundo o Censo Demográfico 2010, estimava-se então 5,1 milhões de domicílios em aglomerados subnormais, cerca de 6% do total no Brasil, muito aquém da realidade visível das favelas! As políticas públicas foram descontínuas e inócuas na integração urbana dessas áreas! A questão ambiental é desprezada! Os conteúdos culturais desses territórios são ignorados! As tecnologias usuais de urbanização não são apropriadas para tal enfrentamento! A insuficiência de renda não permite que os moradores dessas áreas encontrem soluções adequadas no mercado! Como avançar diante dessa complexidade social, urbana e ambiental?

Nesse contexto, cabe repensar a potencialidade da regulamentação das Zeis, na medida em que têm sido reconhecidas pela gestão pública, ainda que de forma incipiente, como a expressão institucional dos territórios vulneráveis, onde vive uma parte numerosa da população brasileira. Paulatinamente, a reivindicação pela regularização dos territórios por meio deste instrumento vem sendo apropriada e ganhando força junto aos moradores e movimentos sociais, compondo a pauta da luta pelo direito à cidade e à moradia digna. Urge a retomada da agenda de melhoria das condições de vida nos bairros pobres e negros, agenda essa que faz parte de uma plataforma mais ampla de combate à exclusão e à desigualdade social e econômica, recrudescidas pelo abandono das políticas públicas redistributivas adotadas na década passada.

Assim, aprofundar a reflexão sobre experiências caracterizadas por ações conjugadas de diferentes escalas e horizontes para uma área de Zeis, que se propunham integradas e participativas, pode contribuir para a atualização da discussão e da proposição de novas possibilidades de plano de regulamentação, levando em consideração acertos, erros e limitações dos processos experienciados.

Planos de bairro em Salvador como instrumento de regulamentação de Zeis

Em Salvador, nas décadas de 1970/1980, na periferia urbana que se ampliava aceleradamente, as intervenções predominantes em habitação social se deram principalmente pela intensa construção de conjuntos habitacionais produzidos pela companhia estadual Urbanização e Habitação da Bahia S.A. (Urbis), criada em 1965, pelo Governo do Estado da Bahia (Espírito Santo, 2002). Para as ocupações precárias, predominavam as realocações para áreas públicas. As poucas melhorias urbanísticas executadas pela gestão municipal em áreas consolidadas constituíam intervenções pontuais e desarticulados, que incluíam: asfaltamento de ruas, escadarias, além da viabilização de implementação de redes de água e energia, com implantação de poucos equipamentos urbanos em algumas áreas (Gordilho-Souza, 1990). Com outra abordagem, em meados da década de 1980, a Prefeitura de Salvador implantou um abrangente projeto de sistema de drenagem e acessos na região do Vale do Camurugipe, incluindo vias de vale, canais e escadarias drenantes, abrangendo inicialmente cerca de 30 localidades inseridas na poligonal do vale, ampliando-se posteriormente para urbanização de outros bairros da cidade, em grande escala, com equipamentos e tecnologia pré-moldada (Salvador, 1980).

Desde a aprovação do Plandurb em 1985, com a instituição das APSEs, conforme referido, tem início em Salvador os primeiros projetos participativos de urbanização integrada[5]. A comunidade conhecida como Nordeste de

5 A urbanização de Alagados, área construída sob palafitas em borda de maré desde os anos 1940, foi o primeiro projeto de adequação de moradia precária, realizado pelo Governo do Estado da Bahia, por meio da empresa Alagados Melhoramentos S.A. (Amesa), a partir da década de 1970. Inicialmente estava prevista a remoção de mais de 50 mil famílias para outra área da cidade, entretanto sob pressão da comunidade, a

Amaralina, que já estava identificada com APSE, foi a primeira a ter um projeto antecipado de elaboração de estudos e um plano urbanístico integrado. Tal projeto foi realizado pela Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (UFBA) em 1974, com apoio financeiro da Fundação Rockefeller (Neves; Brasileiro, 1974). A execução do Plano de Urbanização foi realizada pela Prefeitura de Salvador, em meados de 1980.

Entretanto, nenhuma dessas iniciativas incluía participação comunitária representativa ou regularização fundiária das ocupações, conforme preconizado para a regulamentação de Zeis, que pressupõe três aspectos principais para sua implementação:

- tornar possível a regularização urbanística de áreas de ocupação informal, através de legislação específica, reconhecendo-se a diversidade e a complexidade dessa forma de ocupação existente na cidade e a impossibilidade de adequá-las aos padrões ideais definidos pelas respectivas leis de uso e ocupação do solo;

- trazer a perspectiva de indicação de áreas vazias com potencial para a implantação de habitação popular, através das Zeis de vazios urbanos, contribuindo para o aumento da oferta de terras no mercado urbano de baixa renda;

- implementar o processo de *cogestão* entre o poder público municipal e a comunidade, previsto em todo o processo, tanto na elaboração dos planos de urbanização e de regularização fundiária quanto em sua gestão e implementação, entendendo-se ser esta a garantia fundamental da qualidade da ocupação pós-intervenção e acompanhamento para atualização do plano de intervenção.

No caso de Salvador, tais pressupostos foram definidos no Plano Diretor de 2008[6], constando da Política Municipal de Habitação de Interesse Social

área foi aterrada e novas casas foram construídas na própria localidade para os antigos moradores.

6 A Política de Habitação de Interesse Social de Salvador (Phis) corresponde ao Título VI - "Da Habitação" do PDDU/2008 e foi preliminarmente aprovada em audiência pública, realizada pela Sehab, em 4 de setembro de 2006, no âmbito da revisão do PDDU/2004; o texto aprovado da Phis foi produzido a partir da consultoria do Instituto Via Pública, contratada com recursos do Pemas.

(Phis), que o compunha, elaborada pela Secretaria Municipal da Habitação (Sehab)[7]. Essa legislação reafirma o instrumento das Zeis enquanto possibilidade de melhoria das condições de vida nos bairros e localidades identificados como tal, sendo arroladas então 116 áreas nessa condição[8]. Considerando a pluralidade sociocultural e espacial dessas ocupações, foram enquadradas em cinco categorias: Zeis 1 (assentamentos precários situados em terrenos de propriedade pública ou privada); Zeis 2 (edificação ou conjunto de edificações deterioradas, ocupadas predominantemente sob a forma de cortiços ou habitações coletivas, localizados em regiões com infraestrutura urbana consolidada); Zeis 3 (terrenos não edificados e imóveis subutilizados ou não utilizados e edificações desocupadas ou em ruínas, localizados em áreas dotadas de infraestrutura, adequados à ocupação); Zeis 4 (assentamentos precários ocupados por população de baixa renda localizados nas áreas de preservação permanente ou inseridos em unidades de conservação); Zeis 5 (assentamentos de população remanescente de quilombos e comunidades tradicionais vinculadas à pesca e mariscagem).

A Phis/2008 trazia também orientações para a regularização das Zeis, por meio da elaboração de um conjunto de planos: de urbanização, de regularização fundiária e de ação social e gestão participativa. Essas ações poderiam ser desenvolvidas pela gestão pública – estadual ou municipal, com a participação da população moradora em todas as suas etapas e componentes, ou pela própria comunidade, com assessoramento técnico qualificado, aprovado pelo órgão municipal de habitação.

O entendimento era de que os resultados desses processos de elaboração participativa gerariam "planos de bairros", produzidos com o apoio de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (Athis), estabelecendo, de forma pactuada, alternativas, propostas, ações em diferentes escalas e horizontes, com vistas a um futuro social ambientalmente mais promissor para a vida nessas comunidades. Nesse sentido, ocorreram algumas iniciativas

7 A Sehab foi criada em 2002, sendo extinta em 2012, quando foi absorvida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente (Sedham), como uma Diretoria de Habitação.

8 A Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 3377/84), consolidada pela Lei Municipal nº 3592/1985, trazia a figura das APSEs em número de 34, ampliadas no PDDU de 2004 para 79 AEIS e no PDDU/2008 para 116 Zeis, atualmente redimensionadas para 234 Zeis no PDDU de 2016 (Lei nº 9069/2016).

com importante alcance, que foram, entretanto, descontinuadas nas gestões municipais subsequentes.

Para a efetivação de alguns desses experimentos, foram aproveitadas as oportunidades de recursos financeiros disponíveis à época, oriundos do governo federal, com alguma contrapartida municipal, que permitiram a estruturação dessas ações. Na análise para este texto, serão apresentadas três dessas experiências de Plano de Bairro que tiveram apoio de Athis: a de Mata Escura/Calabetão, que se originou de uma atividade acadêmica de extensão, ocorrida em 2004, no âmbito da Faculdade de Arquitetura da UFBA[9], desdobrando-se em várias outras ações; a de São Marcos, por meio do Programa PAT Prosanear[10]; a de Nova Constituinte, por meio do Pemas, com recursos do Programa Habitar Brasil/BID, coordenado pelo Ministério das Cidades[11]. Para além das especificidades de cada local, esses casos se diferenciam, não apenas pela origem dos recursos que implicaram em especificidades inerentes às exigências e objetivos de cada programa financiador, mas, também, por resultarem em diferentes arranjos entre os agentes envolvidos, o que nos permite ampliar a reflexão quanto às diversas possibilidades de execução de processos que conduzam à regulamentação de Zeis.

Nesse sentido, destaca-se também a proposta apresentada pela Sehab à Cities Alliance – Habitar/BID, em 2007, que visava implementar ações em Zeis, conforme as categorias estabelecidas no Plano Diretor de Desenvolvimento

9 O resultado desse projeto acadêmico de extensão foi publicado logo após a sua conclusão, como material didático (Gordilho-Souza *et al*., 2005).

10 PAT Prosanear: Projeto de Assistência Técnica ao Programa de Saneamento Básico para População de Baixa Renda foi desenvolvido pelo Ministério das Cidades, em parceria com o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird) – o Banco Mundial. Substituiu o Prosanear, criado em 1988, que só foi implementado a partir de 1992. Trouxe como novidade o financiamento da elaboração dos projetos para a execução das obras.

11 O Pemas em Salvador possibilitou a execução de uma série de ações estruturantes no âmbito da gestão municipal, dentre outras, da realização de consultorias relacionadas diretamente às Zeis, para: Diretrizes para uma Política de Habitação de Interesse Social, realizado no LabHabitar/UFBA, que fundamentou a elaboração do Plano Municipal de Habitação, depois realizado pela Via Pública; Levantamento e Mapeamento dos Vazios Urbanos com Potencial de Implantação de Habitação de Interesse Social, realizado no LCAD/UFBA; levantamento da Situação Fundiária das Zeis e dos Vazios Urbanos; atualização da base cartográfica de Salvador; e elaboração de planos de bairros experimentais, desenvolvidos por diferentes universidades – UFBA, Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e Universidade Salvador (Unifacs) (Salvador, 2005).

Urbano (PDDU) de 2008, visando a revisão da legislação urbanística para habitação de interesse social (Salvador, 2007).

Essas experiências trazem em comum a presença da assistência técnica, em formatos variados, ainda que iniciadas num momento anterior à própria aprovação da Lei Federal n° 11888/2008, conhecida com a Lei de Athis, que propõe assistência técnica pública e gratuita, visando melhorias habitacionais e urbanísticas pelo direto à cidade (Brasil, 2008). Cumpre observar que a gestão municipal iniciada em 2005 resultou de uma frente política eleitoral de caráter mais progressista no seu início, o que permitiu avanços em alguns campos como o da habitação, com a formulação da política municipal, do Plano Municipal de Habitação, de planos de bairros, cadastramento dos imóveis ocupados por movimentos de famílias sem teto, implantação de melhorias urbanísticas, apoio a iniciativas de movimentos pró-moradia, regulamentação do Fundo Municipal de Habitação e seu Conselho Gestor, dentre outras ações[12]. Entretanto, esse processo foi descontinuado no realinhamento das forças políticas que compunham o governo, com uma ainda maior inflexão para posições conservadoras e comprometidas com o mercado imobiliário. Assim, apesar de demonstrar o seu potencial em alguns bairros da cidade onde foram realizadas, conforme análise a seguir, as ações para a regulamentação de Zeis não tiveram o prosseguimento desejado. Em 2016, o novo Plano Diretor ampliou o universo de Zeis em Salvador, demarcando então 234 áreas como tal, também estipulando metas e diretrizes, entretanto, ainda sem promover avanços na regulamentação dessas zonas, tal qual concebida pelo Estatuto da Cidade.

Alcances e impasses nos projetos pioneiros de regulamentação de Zeis implantados em Salvador e o papel de Athis (2005-2008)

Com base nas diversas ações desenvolvidas pela Sehab no período de 2005 a 2008 para dar curso à Política de Habitação de Interesse Social e ao Plano

12 Seguindo a sistemática estabelecida pelo Ministério das Cidades no Sistema Nacional de Habitação (Brasil, 2006a), em Salvador essas instâncias foram regulamentadas por meio do Decreto n° 17.205/ 2006.

Municipal de Habitação aprovados, um dos maiores desafios que se apresentava era como impulsionar a regulamentação de Zeis, por meio da elaboração de planos de bairro, com vistas à replicação dessas ações, de forma sistemática, para o amplo conjunto das Zeis então definidas para Salvador[13].

Salientam-se a seguir aquelas experiências que chegaram à elaboração de planos urbanísticos com indicações de melhorias e diretrizes para regularização fundiária, com participação ativa das comunidades locais e com apoio de assessoria técnica de universidades e empresa, condição que se mostrou fundamental para os resultados.

Plano de Bairro de Mata Escura/Calabetão

Desde 2004, a Faculdade de Arquitetura da UFBA, por meio do seu Laboratório de Habitação e Cidade (LabHabitar) desenvolve projetos de extensão universitária em Mata Escura/Calabetão e entorno, em parceria com a Associação das Comunidades Paroquiais de Mata Escura e Calabetão (Acopamec)[14] (Gordilho-Souza *et al.*, 2005). Nesse sentido, várias propostas participativas foram desenvolvidas para ampliar o processo educativo extensionista para formação universitária e fortalecimento de urbanidade, atuando de forma interativa junto às comunidades, em práticas de assessoria técnica de interesse social (Athis). Também como perspectiva, entende-se assim, alavancar intervenções públicas de melhorias tendo como suporte os projetos desenvolvidos.

13 A proposta de "Plano de Bairro" e de "Estatuto de Bairro" está contida no documento "Diretrizes da Política Habitacional de Interesse Social" citado anteriormente, compreendendo, entre outras questões, a consolidação das normas de regulamentação das condições desejáveis de regulação e controle do uso e ocupação do solo, do crescimento da localidade, da manutenção dos espaços e equipamentos de uso coletivo, associado ao detalhamento das AEIS (Gordilho-Souza, 2001, 2007).

14 O LabHabitar foi criado em 1993 na Faculdade de Arquitetura da UFBA, sob a coordenação da profa. Angela Maria Gordilho-Souza, atuando desde então em ações integradas de pesquisa, ensino e extensão, com vários projetos desenvolvidos, alguns desses em Mata Escura/Calabetão. A ACOPAMEC é uma instituição com fins não lucrativos, que investe na educação da criança, do adolescente, e do jovem na prevenção ao risco social, na preservação do ambiente familiar, nos bairros de Mata Escura e Calabetão, atuando em vários projetos sociais desde a sua fundação em 1990, com apoio da Igreja Católica e de várias outras instituições de interesse público, incluindo outras universidades.

No primeiro projeto para Mata Escura/Calabetão, em 2004, foram desenvolvidas ações extensionistas, reunindo 40 alunos da graduação e 13 jovens integrantes do grupo Multiplicando Cidadania da Acopamec. Tal experiência, com duração de um ano, resultou em um plano participativo de urbanização para esses bairros, realizando oficinas e maquete para exposição, além da publicação didática dessa experiência (Gordilho-Souza *et al.*, 2005). Este foi o embrião para elaboração do Plano de Bairro junto à Prefeitura de Salvador, com várias ações executadas[15].

Com recursos do Cities Alliance – Habitar Brasil/BID, os desdobramentos previstos, com base nos trabalhos anteriores da parceria LabHabitar/UFBA/Acopamec para essa área, buscaram avançar na regulamentação para os tipos de Zeis 4 e 5 (áreas de valor ambiental/ áreas de valor cultural). Para isso foram previstas as seguintes elaborações: Plano de Ação Social e Gestão Participativa; debates do Plano de Urbanização; indicação de legislação urbanística específica e um anteprojeto para definição de canal e via de vale indicados, visando tal execução. Essas ações se dariam a partir da instituição de uma comissão de regularização, a ser composta por representantes da comunidade e de órgãos públicos envolvidos (Salvador, 2007).

Em 2011, a parceria LabHabitar/Acopamec foi retomada, com a implantação do Curso de Especialização em Assistência Técnica, Habitação e Direito à Cidade, em formato residência profissional (RAU+E/UFBA), para capacitação de profissionais recém-formados atuarem em comunidades, com base na Lei de Athis nº 11.888/2008, mencionada. Desde então, centenas de oficinas e projetos foram realizados nas três edições do curso, com atuação prioritária em comunidades da Região Metropolitana de Salvador. Dentre essas, contemplou também Mata Escura/Calabetão, com atuação voltada para vários projetos indicados anteriormente no Plano de Bairro, com prioridades para a implantação do então denominado Parque Theodoro Sampaio, atendendo às demandas da comunidade. Nesses projetos, participaram, entre 2015 e 2018, vários arquitetos e urbanistas, orientados por professores tutores, incluindo propostas de gestão, acessibilidade, trilhas e caminhos, marcos visuais, mobiliários urbanos, plano de remanejamento de ocupações, equipamentos

15 Essa continuidade foi possível quando a professora Angela Maria Gordilho-Souza, coordenadora do projeto, exerceu o cargo de Secretária de Habitação de Salvador (2005-2008).

culturais e comunitários de apoio ao funcionamento desse futuro parque. Buscou-se assim fundamentar ações impulsionadoras e sua efetiva implantação pelos poderes públicos responsáveis pela área[16].

Ao longo das experiências de assessoria técnica desenvolvidas nessa comunidade, logo ficou evidenciada a importância dos projetos realizados no acionamento de intervenções públicas, em continuidade a essas iniciativas, com ações efetivas no território.

Nesse sentido, destaca-se que esse acervo motivou novas propostas realizadas pela parceria LabHabitar/Acopamec em 2019, com o apoio do Ministério Público da Bahia, quando foram desenvolvidas "ações táticas" de impulsionamento para a implantação do Parque Theodoro Sampaio. Foram realizadas oficinas de educação socioambiental voltadas para práticas de preservação e usos apropriados da área, chegando-se também a ações de melhoria de trilhas, como forma de "apropriação coletiva cidadã" da função social da propriedade pública e do ambiente de viver mais sustentável e inclusivo[17]. Também, como desdobramento das propostas do Plano de Bairro nessa área e das ações desenvolvidas pela Sehab em 2007, a Prefeitura de Salvador deu início em 2020 à implantação da via de vale anteriormente proposta, de ligação da Mata Escura à BR-324, com traçado bordejando o limite do parque previsto, intervenção que está em curso.

Apesar das descontinuidades e do longo tempo transcorrido para execução de medidas efetivas nesse território, evidencia-se a importância da Athis nos processos educativos para propostas de melhorias do ambiente construído e

16 O parque proposto compreende a preservação de uma grande área remanescente da Mata Atlântica, com cerca de 80 hectares, onde estão localizadas as represas de Mata Escura e do Prata, em estado avançado de degradação. Essa área está inserida no Miolo de Salvador, onde reside cerca de 1/3 da população da cidade, sem equipamentos de lazer nas suas vizinhanças dos bairros aí existentes. Desde o PDDU/2008, os vales da Mata Escura e do Rio da Prata estão definidos como Área de Preservação de Recursos Naturais (APRN), sendo a área finalmente indicada como Parque Urbano pelo o PDDU/2016, apesar de até então não implantado. Para os projetos desenvolvidos pela RAU+E/UFBA, ver: www.residencia-au e.ufba.br.

17 O projeto Ações participativas para implementação do Parque Theodoro Sampaio: Acessibilidades e Marcos Visuais, desenvolvido no período de fevereiro a dezembro 2019, foi aprovado no edital da Chamada Pública Simplificada de projetos/2019, proposto pela Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo, executando-se neste projeto a melhoria de uma Trilha-Parque, também de utilidade funcional para ligação entre o bairro e a estação Metrô Bom Juá/BR-324 (Gordilho-Souza, 2019).

do papel da autogestão no impulsionamento de ações públicas para atendimento das demandas das comunidades, de forma integrada para o avanço na regulamentação dessa Zeis.

Plano de Bairro de São Marcos, Pau da Lima (Programa PAT Prosanear)

De âmbito federal, o Programa PAT Prosanear foi criado em 2000[18], com o objetivo principal de dar sustentabilidade técnica e financeira aos estados e municípios brasileiros na elaboração de projetos executivos de saneamento básico para assentamentos precários em áreas de risco (encostas de morros, várzeas inundáveis etc.). Surgiu em continuidade ao Programa Prosanear, criticado por não apresentar os resultados esperados, principalmente no que tange à qualidade dos projetos e ao tempo de elaboração e execução (Menezes, 2010). Em Salvador[19], o PAT Prosanear foi implementado em parceria com a prefeitura municipal, através da Sehab, nas localidades da Baixa Fria e Baixa de Santa Rita (Zeis 1), no bairro de São Marcos, região de Pau da Lima, escolhidas pela sua grande carência em saneamento básico e alagamentos constantes, com forte rebatimento nas condições de saúde da população moradora, dada a grande ocorrência de doenças oriundas de veiculação hídrica.

Implementado em Salvador entre junho/2004 e fevereiro/2008, o programa estabelecia uma metodologia em que a participação da população local era uma exigência essencial, em todas as etapas de desenvolvimento do trabalho – das primeiras identificações e diagnósticos, passando pelos estudos e planos, até a elaboração e aprovação dos projetos executivos. Essa exigência não era fruto, apenas, de uma formulação favorável à democratização dos processos de intervenção urbanística em áreas ocupadas de forma precária, mas resultava do reconhecimento institucional da importância da participação para a sustentabilidade das intervenções, considerando-se, sobretudo,

18 O programa PAT Prosanear foi criado em 2000 sob a responsabilidade da então Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), da presidência da República, integrando a Política Nacional de Saneamento; entretanto a sua implementação só foi iniciada a partir de 2003, pelo Ministério das Cidades.

19 No estado da Bahia, além de Salvador, também foram desenvolvidos projetos do programa PAT Prosanear nos municípios de Feira de Santana, Ilhéus, Valença e Lauro de Freitas.

o grande volume de recursos financeiros envolvidos, tanto na elaboração dos planos e projetos quanto na sua execução, dada a diversidade e complexidade das ações necessárias à urbanização das localidades.

Dessa forma, o programa estabelecia os seguintes planos e projetos: Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI): consistia no planejamento de toda a intervenção do programa na área, definindo ações, estratégias, e investimentos visando a recuperação socioambiental das localidades envolvidas; o Projeto de Saneamento Integrado (PSI): elaboração dos projetos executivos de saneamento, mobilidade, habitação, equipamentos, etc. definidos a partir do PDLI; e o Plano de Trabalho Social, que acompanhava o desenvolvimento de todas as etapas e a formulação de todos os produtos, de forma a garantir a mobilização, o envolvimento e a presença comunitária nos processos e definições.

É interessante observar que a gestão do programa era feita em âmbito municipal por uma Unidade Gestora de Projeto (UGP), de composição multidisciplinar, responsável por acompanhar todo o processo de elaboração, incluindo a aprovação dos produtos desenvolvidos pela empresa contratada. Composta por técnicos representantes de diversos órgãos municipais, a UGP era coordenada pela Sehab, tendo o acompanhamento da Caixa Econômica Federal, agente financeiro e operador do programa. O trabalho técnico era desenvolvido por uma empresa consultora, contratada mediante processo licitatório, que tinha a responsabilidade de desenvolver todas as atividades previstas – inclusive todo o trabalho técnico social, com a aplicação de metodologias apresentadas e aprovadas no processo licitatório e verificadas a cada etapa.

No que diz respeito à participação social, o desenvolvimento das diversas fases exigia a realização de oficinas, reuniões, seminários e assembleias, tanto para a identificação e diagnóstico dos problemas e questões, sua hierarquização e priorização, construção das soluções, por meio dos planos e projetos, e aprovação pelos moradores, em todas as etapas. Para garantia desse acompanhamento pela população, a área de intervenção foi subdivida em "micro comunidades", buscando a ampliação da participação, e para aprofundamento das questões e proposições pertinentes a cada local, favorecendo, inclusive, uma melhor percepção e espacialização dos problemas.

O trabalho foi concluído com a apresentação dos planos previstos, avançando até os projetos executivos específicos. Também fazia parte do trabalho a formulação de diretrizes e métodos para avaliação continuada dos processos,

incluindo a execução das obras e pós-obras, com vistas à manutenção do acompanhamento e monitoramento pela população moradora. Isso poderia implicar no fortalecimento da organização comunitária, maior apropriação pela população dos processos institucionais de planejamento e gestão, além da ampliação do diálogo população/gestão pública municipal e mesmo estadual, uma vez que havia um grande elenco de órgãos envolvidos, no planejamento e, posteriormente, também na execução.

Apesar de ter sido desenvolvido no âmbito de um programa federal, formulado anteriormente e a partir de outras premissas, o resultado desse trabalho, dado o seu conteúdo, abrangência e processo de elaboração, foi reconhecido como um Plano de Bairro e, certamente, foi o que mais avançou no atendimento aos elementos estabelecidos no PDDU/2008 quanto à Regularização das Zeis, tendo chegado, inclusive, à formulação de parâmetros urbanísticos para as áreas envolvidas, divididas e caracterizadas conforme os seus padrões de ocupação e uso do solo. Também avançou na quantificação e especificação dos recursos financeiros necessários à execução das obras, pois, a elaboração de projetos executivos permitiu a captação de recursos no montante de 47 milhões de reais, que tornaram possível a execução de parte das obras previstas, que se seguiram nas administrações posteriores[20]

Plano de Bairro de Nova Constituinte

O Plano de Bairro de Nova Constituinte resultou de um convênio firmado pela Prefeitura Municipal de Salvador, por meio da Sehab, e pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Junto com os Planos de Bairro de Colinas de Mussurunga e de Mata Escura, compunha um trio de experiências viabilizadas mediante convênios com três universidades – uma pública federal,

20 O conjunto das ações previstas nos projetos executivos foi orçado em 37 milhões de reais, dos quais 10 milhões foram captados junto ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), ainda enquanto transcorria a elaboração dos projetos e se destinava às ações mais urgentes, como a macrodrenagem da área, habitações e infraestrutura para relocação de famílias em situação de risco. Na segunda captação, obteve-se mais 36 milhões do PAC, destinados às obras de estabilização e complementação da infraestrutura. Os recursos excedentes foram direcionados para a ampliação da área de intervenção, alcançando áreas do entorno imediato.

outra pública estadual e a terceira, particular[21]. Tiveram como objetivo o exercício de assistência técnica em parceria com instituições acadêmicas, visando o desenvolvimento de três diferentes metodologias para elaboração de planos de bairro, a serem replicadas em outras áreas, também caracterizadas como Zeis. Contou com recursos do Programa Habitar Brasil/BID, por meio do Subprograma de Desenvolvimento Institucional dos Municípios, o Pemas. Tais metodologias deveriam conduzir à melhoria das condições de vida nas Zeis, no aspecto urbanístico, mas também no social e humano, prevendo, obrigatoriamente, ativa participação comunitária. Além de se tornarem referências técnicas para a gestão municipal e suas equipes profissionais.

O bairro de Nova Constituinte, indicado como Zeis 1, situa-se no subúrbio ferroviário, entre os bairros de Coutos e Periperi. Foi escolhido dadas as suas graves condições socioambientais: ocupação desordenada, pobreza, carência de infraestrutura e equipamentos, terrenos íngremes e erodíveis, com graves situações de risco e precariedade, incluindo riscos de inundação nos fundos do Vale do Paraguari. A ocupação se deu em área do município, o que permitiria a promoção da regularização fundiária – desde 2004 já vinha sendo objeto de outorga de títulos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia –, portanto, de forma associada às intervenções de melhoria urbanística. Essa localidade também foi objeto de ações dos governos municipal e estadual, com investimentos em infraestrutura, sistema viário, equipamentos públicos e construção de novas habitações[22] (Silva, 2016).

O convênio com a UNEB previa o desenvolvimento metodológico do trabalho (contratado em fins de 2005 e efetivamente iniciado em 2007), em quatro etapas: 1) elaboração do plano de sensibilização e mobilização popular; 2)

21 Além do Plano de Bairro de Nova Constituinte, em convênio com a UNEB, foi desenvolvido o Plano de Bairro de Colinas de Mussurunga, em convênio com a Unifacs, também foi dado seguimento ao Plano de Bairro de Mata Escura, com apoio da UFBA, anteriormente mencionado, aplicando-se recursos também para melhoria habitacional, projeto executado pelo Escritório Público da Prefeitura de Salvador.

22 O governo municipal realizou em 1998, em conjunto com o Instituto de Arquitetos/BA, um concurso de ideias para urbanização de diversas áreas no Subúrbio Ferroviário, que incluiu Nova Constituinte. Já o governo do estado, a partir de 2007, contratou projeto urbanístico que captou recursos do PAC (53,8 milhões e contrapartida de 4,63 milhões) e do FNHIS (21,6 milhões e contrapartida de 4,5 milhões), para urbanização integrada, com ênfase na infraestrutura de saneamento, construção de equipamentos de educação, centros comunitário e cultural e produção de 548 moradias.

elaboração do plano urbanístico; 3) elaboração de indicadores para o estatuto do bairro; e 4) sistematização de metodologia para elaboração de planos de bairro, a partir daquela experiência. Dessa forma, obteve-se um levantamento atualizado das condições de vida na localidade – sob o ponto de vista socioeconômico, físico-ambiental e organizativo. Foi elaborado um plano urbanístico[23], considerando também as ações necessárias, identificadas e priorizadas pela comunidade e, como um importante produto de registro, informação e divulgação da experiência e dos seus resultados, foi prevista a elaboração de uma cartilha contendo, em linguagem acessível, todas as informações necessárias à compreensão do processo e seus resultados. A cartilha foi produzida e sintetizou todo o trabalho realizado, tendo sido apresentada à comunidade, em assembleia, no ano de 2010. Quanto ao Estatuto do Bairro, a equipe da UNEB apresentou a proposta de constituição de um condomínio horizontal, na forma de uma minuta de convenção condominial, visando "regular os direitos e obrigações entre os condôminos e/ou ocupantes do Condomínio Horizontal Nova Constituinte"[24] (Salvador, 2010).

Avanços e limitações dos planos de bairro implantados em Salvador

Nas experiências apresentadas, identifica-se uma série de questões que podem apontar não apenas as limitações, mas, também, as potencialidades da regulamentação das Zeis como um instrumento para melhoria das condições de habitabilidade dos territórios mais vulneráveis, promovendo cidadania e mobilidade popular para uma maior urbanidade coletiva. Cada um dos casos possui suas peculiaridades, porém podem também ser apontadas similaridades nos processos implementados, como subsídios para efetivação de uma política pública efetiva para as áreas identificadas como Zeis.

23 No plano urbanístico, foram apresentadas propostas de melhorias da infraestrutura e do sistema viário, com ampliação e abertura de vias, além da construção de equipamentos de educação e saúde e construção de 198 novas casas.

24 Posteriormente a este projeto, a área de Nova Constituinte foi indicada para um projeto de urbanização integrado, elaborado pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder), Governo do Estado da Bahia, no âmbito do PAC 1/FNHIS, na ordem de 80 milhões de reais, sem associação ao Plano de Bairro Sehab-UNEB, com obras em andamento até 2019 (Obras [...], 2019).

A primeira questão de destaque diz respeito à já citada descontinuidade administrativa, que impactou essas e muitas intervenções de caráter público, considerando-se, inclusive, que o tempo das intervenções, entre planejamento, contratação e execução, muitas vezes ultrapassa os quatro anos de uma gestão administrativa. Isso quando não ocorrem, no decorrer de uma mesma gestão, mudanças nos órgãos envolvidos, implicando em mudanças de compreensão técnica e política, bem como quanto às prioridades. Também os processos de contratação por vezes se arrastam excessivamente, seja pelas exigências formais – legais ou técnicas – seja pelas dificuldades inerentes às novas modelagens. As muitas etapas de trabalho, incorporando, inclusive, as necessárias atividades participativas, também fazem com que as intervenções se prolonguem, o que não implica, necessariamente, no desenvolvimento de um processo criterioso e estreitamente vinculado às realidades das comunidades envolvidas. O ideal seria que os tempos dos processos de elaboração dos planos e projetos pudessem ser adaptados à realidade cotidiana das comunidades, com o objetivo de efetivamente torná-las participantes, o que conferiria legitimidade e sustentação aos processos de intervenção. Nem muito prolongados, tornando-os exaustivos e estimulando a descrença nos resultados, nem muito rápidos que não permitissem o crescimento da mobilização e da adesão, com o uso de tecnologias que atuassem nessa direção.

Tampouco o tempo e o ritmo de mobilização e envolvimento das comunidades são os mesmos dos demais agentes: órgãos públicos, assessorias. Há sempre um necessário trabalho de afinação e sintonia a ser feito. O trabalho participativo exige o tempo de conquista ou recuperação da confiança comunitária perdida ou inexistente por ações anteriores incompletas, inadequadas ou pela total inação do Estado – em qualquer das suas instâncias – na localidade. Nos casos em que as iniciativas foram externas, as equipes técnicas não contaram com a adesão imediata da comunidade, embora tenha havido de fato uma participação expressiva de parcelas dos moradores, esta não foi tão massiva quanto o desejado. No caso de Mata Escura e Calabetão, onde já havia iniciativa local autogestionária, a mobilização se mostrou mais ativa e duradoura frente ao surgimento de novos projetos.

Também é fator relevante nos resultados dos planos de bairro, a disponibilidade de recursos financeiros para execução das ações indicadas nos planos urbanísticos e demais projetos apontados pela população. No caso de São Marcos, houve uma rápida captação de recursos, suficientes para a execução

de boa parte das intervenções indicadas, uma vez que o plano urbanístico já estava elaborado, quando da criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do lançamento do PAC. Mas ocorreram dificuldades administrativas que retardaram as obras, algumas de grande porte (sistema viário, saneamento e produção de moradias, além de construção de muitos equipamentos sociais). As obras não só retardaram, como foram apenas parcialmente executadas, com comprometimento dos valores captados. Também em Mata Escura ocorreram algumas intervenções físicas com base no plano elaborado, ainda que de menor porte. Já em Nova Constituinte, outros fatores intervieram: uma ação municipal anterior descontinuada e intervenções posteriores paralelas por parte da gestão estadual sem, entretanto, dar continuidade à mobilização e concretizar os resultados do Plano de Bairro Sehab-UNEB.

Nesse aspecto, é necessário destacar a importância da afinação entre as instâncias de governo (nesses casos, governos municipal e estadual), que deveriam operar de forma sintonizada e complementar, sendo o Plano de Bairro validado pela população moradora, o elemento norteador das ações efetuadas por qualquer dos agentes públicos.

Também merece reflexão a questão da pactuação poder público-comunidade e internamente às comunidades, sem a qual muitas das proposições ficam comprometidas, principalmente no que se refere ao estabelecimento de parâmetros urbanísticos e edilícios, bem como ao uso de terrenos desocupados, definidos para uso comunitário. Sem o compromisso e vigilância da comunidade e, principalmente, do poder público municipal, fiscalizando e protegendo as áreas disponíveis, o atendimento às finalidades propostas fica comprometido. Isso ocorreu tanto em São Marcos como em Nova Constituinte. Em ambos os casos, os parâmetros urbanísticos propostos não foram considerados nem adotados pela população, apesar de terem ocorrido reuniões para apresentação e validação, e tampouco o poder público municipal tomou providências para institucionalizá-los. Isto significa que, apesar do esforço técnico de formulação, o processo de construção dessas diretrizes não resultou na apropriação pela comunidade, nem o poder público os absorveu. Mesmo no caso de Mata Escura/Calabetão, em que o plano de bairro foi mais incorporado pela comunidade, a descontinuidade do diálogo com os agentes públicos para implementação das ações contribuiu para o descrédito no planejamento

continuado, mantendo-se, entretanto, a força política das demandas apontadas nos projetos parciais decorrentes.

Outro elemento digno de registro e reflexão se refere à extensão das áreas de atuação: em localidades muito grandes, com uma população também numerosa, a elaboração do plano de bairro torna-se ainda mais complexa, tanto no que diz respeito ao envolvimento e mobilização dos moradores, exigindo métodos e estratégias adequadas que confiram legitimidade ao processo participativo, quanto à complexidade das soluções técnicas e arranjos administrativos necessários à execução dos planos, bem como ao volume de recursos exigidos para realização das intervenções nas diversas escalas e prazos.

A regularização fundiária, importante na regulamentação das Zeis, também se revelou um dificultador, uma vez que deveria compor o conjunto das ações necessárias, a partir da elaboração de um plano específico. Houve avanço apenas em Nova Constituinte e em Nova Mata Escura, onde, por se tratarem de terrenos de propriedade municipal, já vinha ocorrendo entrega de títulos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, desde 2004, entretanto, de forma dissociada de melhorias urbanísticas. Em São Marcos, área ocupada em propriedade dita privada, apesar da regularização fundiária ser arrolada pela população entre as ações prioritárias, não houve avanço nessa direção.

Nos três casos, a assistência técnica junto às comunidades esteve presente como elemento fundamental impulsionador da regulamentação de Zeis. Entretanto, a falta de continuidade das ações resultou na desmobilização tanto da comunidade quanto da possibilidade de execução dos projetos e propostas contidas nos planos de bairro. Há que se registrar, inclusive, que ao contrário do que sucedeu, a efetivação das propostas demandadas e aprovadas pelas comunidades exigiria uma ampliação continuada e crescente da mobilização, com vistas ao aprofundamento das discussões, à apropriação coletiva e à pactuação comunitária em torno das ações, soluções, prioridades, recursos etc. Nesse sentido, o funcionamento efetivo do fundo de habitação e do seu conselho municipal, atualmente inoperante, poderia contribuir para melhores e mais efetivos resultados.

Inflexões e continuidade na implantação de planos de bairro em Salvador

As experiências de planos de bairro ocorridas entre os anos de 2005 e 2008 aqui analisadas não tiveram replicações como política pública continuada nas gestões municipais subsequentes, ainda que o número de Zeis tenha sido ampliado, passando de 116 (PDDU de 2008) para um total de 234 Zeis no PDDU de 2016 (Lei n° 9069/2016), como já salientado.

Além da ampliação do número de Zeis, outras alterações foram introduzidas, nas definições e regularização das Zeis no PDDU de 2016, as mais importantes aqui salientadas. Enquanto no PDDU de 2008 há já um detalhamento maior dos componentes e ações necessárias à regularização das Zeis, no PDDU de 2016 é criada uma comissão especial permanente que funcionará no âmbito do órgão de controle do uso do solo, cuja composição será determinada pelo executivo, e que terá função de assessorar, normatizar, opinar e decidir sobre a legislação de Zeis, expedindo instruções, avaliando e decidindo sobre a pertinência de projetos. A lei de 2016 também mantém a atribuição do Conselho Municipal de Habitação (criado pela Lei Municipal nº 6.099, de 19 de fevereiro de 2002), restrita à gestão do Fundo Municipal de Habitação. Na proposta elaborada pela Sehab em 2008, este conselho teria importante papel no acompanhamento, controle, avaliação e regulamentação da Política Municipal de Habitação, além de fazer também o controle dos recursos do fundo municipal.

Não há alteração substancial nas categorias de Zeis, sendo as atuais: 1) assentamentos precários – favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares; 2) edificação ou conjunto de edificações deterioradas, desocupadas ou ocupadas, predominantemente, sob a forma de cortiços, habitações coletivas, vilas ou filas de casas; 4) assentamentos precários, ocupados por população de baixa renda, inseridos em Área de Proteção Ambiental (APA) ou Área de Preservação de Recursos Naturais (APRN); 5) assentamentos ocupados por comunidades quilombolas e comunidades tradicionais, especialmente aquelas vinculadas à pesca e mariscagem); já as Zeis 3 passam a se caracterizar por "terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados", excluindo os imóveis subutilizados ou não utilizados e as edificações desocupadas ou em ruínas, localizadas em áreas dotadas de

infraestrutura, adequados à ocupação", como estabelecido anteriormente no PDDU/2008.

O Plano de Urbanização passa a se denominar Plano de Massas da Urbanização; o Plano de Ação Social e de Gestão Participativa se tornou Plano de Ação Social e Reassentamento, modificando-se, também, as indicações referentes à mobilização dos moradores; o Plano de Regularização Fundiária passa ser denominado de Plano de Regularização Jurídico-Legal.

É retirada a possibilidade de desafetação de Zeis, prevista na lei de 2008, mas que não constava na minuta elaborada pela Sehab; por outro lado, libera de pagamento de taxas municipais para o licenciamento de construção, reforma, ampliação e melhoria de edificação residencial uni domiciliar, localizada em Zeis, para quem não possua outro imóvel em Salvador.

Positivamente, a elaboração de planos de bairros passa a ser institucionalizada, uma vez incluída entre as ações de planejamento ao encargo do município, que devem levar em consideração os objetivos, diretrizes, ações estratégicas e prioridades estabelecidas no PDDU. Também são considerados os programas de assistência técnica, voltados à elaboração e implantação de projetos de ampliação, reforma, melhoria da qualidade e das condições de salubridade da habitação, com a participação do interessado.

Desde então, na esfera municipal, além das intervenções em São Marcos/Pau Lima – a partir do plano de bairro gerado no âmbito do Programa PAT Prosanear[25] –, as intervenções realizadas em alguns bairros periféricos foram pontuais, com especial destaque para obras de proteção de encostas e continuidade do programa de regularização fundiária. Apenas se tem registro de um novo projeto integrado de reurbanização, o Projeto Mané Dendê, iniciado em 2019, entretanto sem menção da sua execução vinculada à regulamentação

25 Das ações previstas no Programa PAT Prosanear envolvendo as localidades de Baixa Fria e Baixa de Santa Rita, em São Marcos/Pau da Lima, foram construídas 230 casas (concluídas em 2017, com recursos do PAC), uma escola municipal e 128 apartamentos (concluídos em 2020, utilizando recursos do FNHIS), além de pavimentação de ruas; também foi anunciada a construção de uma praça próxima às novas moradias e um posto de saúde. (Baixa [...], 2019; Prefeitura [...], 2022). As unidades construídas se destinaram a famílias reassentadas, dadas as condições de insalubridade, riscos e precariedade construtiva das habitações nas encostas e fundos do vale, que foram o elemento motivador da inclusão dessas localidades no programa federal (Moradores [...], 2022).

de Zeis[26]. Só recentemente, a atual gestão municipal tornou pública a sua iniciativa na retomada de planos de bairro, com o lançamento do Plano de Bairros de Itapagipe (Salvador, 2022), em 28 de março de 2022, amplamente noticiado (Prefeitura apresenta [...] ..., 2022).

Esse documento contém propostas e metas que contemplam um conjunto de macroações para a região de Itapagipe, incorporando os 14 bairros da região[27] (Salvador, 2022). No seu escopo mais amplo, está voltado para os interesses relacionados ao desenvolvimento urbano, econômico e social e à conservação do importante patrimônio ambiental e cultural reunido na Península de Itapagipe. Traz proposições e metas físicas, para vários setores de atuação: 1) projetos estruturantes; 2) desenvolvimento econômico, 3) cultura e turismo; 4) habitação; 5) meio ambiente; 6) saneamento; 7) mobilidade e acessibilidade urbana; e 8) serviços públicos. No item estratégias e objetivos, indica a "integração dos assentamentos precários (Zeis) à cidade, em especial no tocante à mobilidade, prevenção de riscos e acesso aos diversos serviços e bens urbanos, por meio de ações de regularização urbanística e fundiária que contemplem as demandas básicas da população residente;" (Salvador, 2022, p. 19). Para isso, entre as várias estratégias pertinentes à macroárea de Itapagipe, para os territórios específicos que compreendem as Zeis 1 de assentamentos precários nessa região, – nº 46, Alagados/Uruguai; nº 80, Pedra Furada; e nº 81 Bonfim –, estão incluídos objetivos de melhorar o habitat e atender a demanda do déficit de novas moradias de habitações. Para isso, as ações compreendem elaboração de Plano Urbanístico, do Plano de Massa e do Plano Social, seguindo as indicações do PDDU/2016, visando, além da definição de normas de uso e ocupação do solo, regularização fundiária, melhorias habitacionais e

26 Projeto iniciado em 2018 pela Fundação Mario Leal Ferreira (FMLF) e Prefeitura Municipal de Salvador, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), investimento total de R$507,6 milhões. Compreende reurbanização de uma grande área do Subúrbio de Salvador, abrangendo os bairros da Plataforma, Ilha Amarela, Itacaranha e Rio Sena. Compreende obras de esgotamento sanitário, macrodrenagem, construção de novas unidades habitacionais, melhorias no sistema viário existente, além da implantação de equipamentos urbanos. Os encontros de apresentação do projeto para as comunidades ocorreram a partir de 2019 (Projeto [...], 2019).

27 O documento reúne informações sobre o território de 7,2 km², que abriga 164 mil habitantes nas seguintes localidades: Santa Luzia, Calçada, Mares, Uruguai, Massaranduba, Jardim Cruzeiro/Vila Ruy Barbosa, Caminho de Areia, Roma, Boa Viagem, Monte Serrat, Bonfim, Mangueira, Ribeira e Lobato (Salvador, 2022).

projetos de novas moradias em áreas ociosas, tendo como suporte a implantação de um Escritório Público de Assistência Técnica à moradia.

Conforme indicado, a elaboração desse plano pela Fundação Mario Leal Ferreira (FMLF) envolveu diversos agentes públicos da municipalidade e do Governo do Estado da Bahia, com base na consulta pública às comunidades realizada entre os dias 8 e 30 de julho de 2020.

Em relação à participação e organização social dessas comunidades, observa-se que há décadas, desde a ocupação da área conhecida como Alagados, é intensa a mobilização de entidades e lideranças atuantes nos diferentes territórios dessa região[28]. Iniciativas recentes levaram à elaboração autogestionária, em 2008, do Plano Referencial de Desenvolvimento Sustentável da Península de Itapagipe. Esse plano, fruto de um longo processo de construção coletiva por uma ampla rede de entidades locais, foi produzido pela Comissão de Articulação e Mobilização dos Moradores da Península de Itapagipe (Cammpi) e Núcleo de Articulação Institucional de Itapagipe (NAI) (Comissão de Articulação e Mobilização dos Moradores da Península de Itapagipe, 2008). O documento disponível contém um criterioso diagnóstico dessa região, indicando o propósito de consolidar ações de gestão compartilhada no território da Península de Itapagipe, apresentando um modelo de intervenção abrangente para a região, o que converge com a proposta do Plano de Bairros de Itapagipe, lançado recentemente pela Prefeitura de Salvador.

Assim, é possível perceber, neste caso, a conjugação desejável de iniciativas das comunidades locais com a iniciativa pública. Acena, portanto, para a possibilidade de se efetivar um processo integrado e participativo de regulamentação e inclusão urbana das Zeis aí existentes. Para além das ações mais estruturantes anunciadas, de grande escala, cujas prioridades ensejariam uma maior discussão, o desafio está também em definir e realizar as ações localizadas de pequena escala, essas com maior potencial de ampliar a mobilização e adesão social continuada, no sentido de consolidar um pacto pela

28 Desde a década de 1940, toda a borda de baía da península foi ocupada intensivamente por palafitas, como forma de moradia para a população migrante da zona rural, que lá chegava pela proximidade da estação de trem da Calçada, tornando-se, na década de 1960, a maior ocupação de Salvador, que ficou conhecida como Alagados. Essa longa trajetória de atuação e mobilização pela permanência no território levou o Governo do Estado da Bahia a criar um plano de urbanização para a área, pioneiro no Brasil com iniciativa de manter os moradores, implantado pela empresa pública Alagados Melhoramentos S.A., que atuou naquela região por mais de duas décadas (Carvalho, 2002).

manutenção compartilhada das melhorias territoriais, na conquista de uma melhor qualidade do lugar onde se vive e, consequentemente, da cidade.

Na implantação de planos de bairro, como analisado nas ações ocorridas em Salvador, a participação e os debates são fundamentais, bem como esses constituem um instrumento indispensável para o processo de regulamentação de Zeis, conforme trazido no repertório das necessárias políticas públicas para melhoria e inclusão social dos territórios nas periferias urbanas das cidades brasileiras. Implica no diálogo permanente com as comunidades envolvidas, não apenas para melhoria e transformação do seu território de moradia, assim como na mobilização que fortalece o sentido da urbanidade pelo direito à cidade.

Athis como processo impulsionador de uma política pública continuada para Zeis

Como analisado para o caso de Salvador, os maiores avanços para regulamentação de Zeis ocorreram, na prática, com o apoio de assessoria e assistência técnica nas comunidades envolvidas, seja por entidades de interesse público, pelas universidades locais, ou pela própria prefeitura, com os seus técnicos. Essa condição mostra-se fundamental, não apenas pelo uso de tecnologias sociais mobilizadoras, mas, sobretudo, pela possibilidade de maior sucesso, diante do desafio de atender às especificidades do território, em diferentes escalas de demandas e horizontes, elaboração de projetos de curto, médio e longo prazos para viabilização de recursos, atributos inerentes a esse tipo de intervenção pública.

No Brasil, as primeiras discussões de assessoria e assistência técnica surgiram no contexto das reformas sociais da década de 1960, voltadas para o acesso à terra, produção de habitação social e orientação técnica nos processos de autoconstrução da habitação popular nas periferias. As iniciativas de legislação para instituição dessas atividades se inspiram nas residências médicas e na sua regulamentação de funcionamento pelo Sistema Único de Saúde (SUS). O primeiro projeto de lei, de autoria do deputado federal gaúcho Clóvis Ilgenfritz, eleito em 2001, traz o conceito do "SUS da habitação", propondo assistência técnica de arquitetos e engenheiros voltada para a produção e a melhoria da unidade habitacional autoconstruída, projeto que não

tramitou nesta legislatura. Posteriormente, no mandato do deputado federal baiano Zezéu Ribeiro, legislatura 2006-2010, o projeto original foi retomado, com ampla discussão das representações profissionais. Foi apresentado, então, um novo projeto de lei, aprovado na forma da Lei nº 11.888 (Lei de Athis), promulgada em 24 de dezembro de 2008, que "assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005" (Brasil, 2008).

Incorporando as atividades em arquitetura, urbanismo e engenharia, a Lei Federal nº 11.888, no seu artigo 4º estabelece diversos agentes e várias modalidades de atuação, por meio de ações da gestão pública, assessorias e atividades extensionistas; entre elas, a atuação de profissionais inscritos em programas de residência acadêmica ou em programas de extensão universitária, por meio de escritórios-modelo ou escritórios públicos.

Com base nessa lei federal, por iniciativas de algumas universidades, no âmbito de pós-graduação, têm sido desenvolvidos cursos de especialização na modalidade prevista de residência acadêmica, como projetos de ensino-pesquisa-extensão voltados para essa área de atuação, a partir do pioneirismo do projeto da RAU+E/UFBA, já mencionado. Diferenciam-se das demais residências profissionais constituídas, por estender essa prática acadêmico-extensionista para atuar na complexidade social do ambiente construído, o que exige um entendimento político, mediações, transdisciplinaridade e inventividade técnica para as diversas situações trabalhadas, conforme se verifica na implementação das iniciativas pioneiras realizadas[29].

O incremento da formação profissional especializada em Athis e de projetos participativos para a gestão democrática da cidade ampliou o surgimento

29 Essa proposta foi elaborada pela professora Angela Maria Gordilho-Souza, coordenadora do LabHabitar, aprovada pela UFBA em 2011, tendo a sua 1ª edição implantada em 2013, por meio do curso de especialização em Assistência Técnica para Habitação e Direito à Cidade. Inspira-se nas residências da área de saúde, diferenciando-se da prestação de serviços, ao promover nas atividades de ensino-pesquisa-extensão a interlocução com as comunidades envolvidas, na elaboração de projetos em processos de aprendizagem coletiva (Universidade Federal da Bahia, 2011). Atualmente na 4ª edição, já formou uma centena de profissionais, que realizaram oficinas e projetos participativos em mais de 30 comunidades. Também viabilizou nucleações e várias outras universidades brasileiras, UFPB, UNB, UFPel, UFC, UFSE, UFRN. Maiores informações e resultados, ver: www.residencia_aue.ufba.br.

de escritórios de assessoria técnica para habitação, com o apoio crescente de institutos profissionais, a exemplo do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU). São iniciativas que demonstram o sucesso dos resultados obtidos, pela qualidade da produção, baixo custo e sobretudo pelas práticas coletivas com o protagonismo das soluções compartilhadas com as comunidades locais sendo amplamente reconhecidas e difundidas como "melhores práticas" de sustentabilidade socioambiental.

A Lei de Athis veio contribuir para legislar e respaldar tais iniciativas. Representa um grande avanço legal, mas ainda há limitações para sua efetivação plena e ampla, uma vez que, não sendo ainda regulamentada, não define recursos orçamentários públicos para tal finalidade. A sua efetivação prática ampliada implica na criação de um sistema de financiamento público para produção e remuneração do trabalho de arquitetos, urbanistas, engenheiros e profissionais de áreas afins envolvidos no projeto de melhoria e construção de habitação social.

Se, por um lado, temos esse importante acervo de referências e práticas bem sucedidas, capazes de implementar a urbanização de favelas e melhoria habitacional de forma sustentável, contraditoriamente, esse arcabouço não vem sendo acionado pela gestão pública nessa última década. Nos anos 2010, a política urbana esteve voltada prioritariamente para grandes empreendimentos corporativos privatistas, em áreas urbanas para valorização. Observa-se, desde então, um arrefecimento das conquistas do Estatuto da Cidade referente às melhorias urbanas nas periferias, privilegiando-se os investimentos de interesse especulativo do mercado, dissociados do planejamento urbano participativo (Gordilho-Souza, 2014, 2020).

As políticas urbanas implementadas, voltadas prioritariamente para dinamizar o mercado imobiliário, não deram conta das demandas sociais, tampouco da qualificação do ambiente construído nas periferias urbanas de altas densidades e extremas carências nos espaços privados e coletivos. No estágio atual da exacerbada concentração de riquezas movida pela globalização neoliberal, com sucessivas crises econômicas que aprofundam a exclusão social, num contexto de retrocessos recentes das políticas públicas de interesse social, o quadro atual de desigualdades e deficiências urbanas nas cidades brasileiras se agrava pelos desinvestimentos nas periferias.

Delineia-se, assim, um futuro próximo de ampliação das dificuldades e limitações para superação das problemáticas relacionadas à exclusão social e

à precariedade do ambiente construído nas cidades brasileiras. Para além da conquista da qualidade de vida individual, as vulnerabilidades do ambiente construído impõem ações efetivas de fomento público, associadas ao conhecimento compartilhado, criativo e transversal, aplicado às tecnologias sociais apropriadas. Esse incremento traz o potencial de ampliação da produção econômica e geração de trabalho, também fundamentais diante da intensa crise econômica instalada no atual panorama da economia globalizada.

Nesse sentido, os avanços e retrocessos na história recente das políticas urbanas indicam que as propostas mais apropriadas para produção e redução da precariedade de moradia em áreas vulneráveis foram aquelas concebidas de forma sustentável e participativa, associadas à melhoria e preservação do meio ambiente coletivo e na perspectiva de cidades mais inclusivas. No agravamento da problemática atual, essa abordagem não pode prescindir dos processos educativos de autogestão e de amplas parcerias institucionais, que incorporem assessorias e assistência técnica continuada. Esse trabalho é diversificado a cada território e exige uma ampla adesão social, na qual, além da participação ativa dos moradores, os arquitetos, urbanistas e profissionais de áreas afins são indispensáveis, com especial atenção para as áreas de saúde e educação ambiental, como direitos sociais fundamentais (Gordilho-Souza, 2020).

São experiências que incrementam outras formas de pensar e atuar, por outras arquiteturas e urbanismos em construção. Na formação profissional, requerem universidades que aprofundem os processos pedagógicos de capacitação, em diálogo com a realidade, para novas concepções teóricas e práticas demandadas pela sociedade. Essas mudanças de concepção e ação exigem sobretudo o compromisso político para esse urgente enfrentamento, projetos em movimento, nos quais a regulamentação de Zeis se torna um processo fundamental para melhoria do ambiente urbano coletivo, mais amplamente inclusivo, ambientalmente mais qualitativo e sustentável.

Para além das ações mais estruturantes na cidade, a realidade urbana demanda um intenso trabalho de melhoria das áreas de periferias, com práticas diversificadas e descentralizadas, que reconheçam, inclusive, os seus processos de construção, constituição e composição. É necessária uma atuação no caso a caso; muitos projetos em grande quantidade, o que não pode prescindir de uma efetiva política de Athis, para práticas territoriais inovadoras em tecnologias sociais que contribuam na apropriação coletiva pelo direito à cidade.

Considerando esse complexo e amplo universo neste momento de crise política, econômica e sanitária, de agravamento da pobreza e desmonte das políticas sociais (incluídas as políticas urbanas, e dentre estas a de moradia de interesse social), em que a dimensão democrática ganha relevância absoluta, essas demandas exigem respostas urgentes da sociedade. Como aqui salientado, a sistemática de "plano de bairro" pode ser enriquecida por novas percepções da realidade, agregando e ampliando as novas formas de articulação e organização social. Elaborado com apoio de Athis, conforme experimentado no passado recente em Salvador, muito tem a nos guiar. Nesse sentido, os investimentos urbanos em melhorias descentralizadas nas periferias urbanas, planejados de forma integrada, além da melhoria urbanística, trazem também o potencial de alavancar trabalho, renda, afirmação cultural e crescimento econômico local e coletivo. Permitem assim pensar e conquistar cidades mais inclusivas, menos desiguais, com maior acesso às vantagens da vida urbana e redução dos seus problemas e danos sociais e ambientais. São ações propositivas fundamentais para o enfrentamento desse desafio nas cidades brasileiras.

Referências

BAIXA fria de Canabrava será 100% urbanizada com investimento de R$10 milhões. *Bahia municípios*, Salvador, 11 abr. 2019. Disponível em: bahiamunicipios.com.br/baixa-fria-de- canabrava-sera-100-urbanizada-com-investimento-de-r10-milhoes///. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. *Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social ZEIS de Vazios Urbanos*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. *Guia de adesão para Estados, DF e municípios. – SNHIS.* Brasília, DF: SHIS: FNHIS, 2006a.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, que estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Lei de ATHIS. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 26 dez. 2008.

BRASIL. *Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Sub- Normais* – PEMAS/ Habitar Brasil-BID. [Brasília, DF]: BID, 1999.

BRASIL. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*: caderno 1. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2004. Disponível em: www.cidades.gov.br. Acesso em: 22 dez. 2005.

BRASIL. *Política Nacional de Habitação*: caderno 4. Habitação. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2006b.

BRASIL. *Procedimentos para elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2006c.

BRASIL. *Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional - Casa Verde e Amarela*. Brasília, DF: MDR: SNH, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/regularizacao-fundiaria-e-melhoria-habitacional. Acesso em: 10 dez. 2020.

CARVALHO, Eduardo Teixeira de. *Os Alagados da Bahia*: intervenções públicas e apropriação informal do espaço urbano. 2002. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

COMISSÃO DE ARTICULAÇÃO E MOBILIZAÇÃO DOS MORADORES DE ITAPAGIPE. Núcleo de Articulação Institucional de Itapagipe. *Plano Referencial de Desenvolvimento Sustentável da Península de Itapagipe*. Salvador: CAMMPI: NAI, 2008.

ESPÍRITO SANTO, Maria Teresa Gomes do. *Habitação Social na Bahia*: trajetória e produção da URBIS (1965/1998). 2002. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, 20 anos depois. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 23 jul. 2021.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria. Cidade seletiva e exclusividade urbana: megaeventos, grandes projetos e a Copa 2014 em Salvador. *In*: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de *et al*. (org.). *Metrópoles na atualidade brasileira*: transformações, tensões e desafios na região metropolitana de Salvador. Salvador: Edufba, 2014. p. 153-202.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria. *Invasões e intervenções públicas*: uma política de atribuição espacial em Salvador (1946-1990). 1990. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria. *Limites do Habitar*: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. 2. ed. Salvador: Edufba, 2008.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria. *Proposta para Implantação de Residência Profissional em Arquitetura*. Salvador, 2011. (Curso de Especialização em Assistência Técnica, Habitação e Direito à Cidade).

GORDILHO-SOUZA. Angela Maria. Regularização fundiária na nova política municipal de habitação de interesse social em Salvador. *Revista Veracidade* – Seplam, Salvador, v. 2, n. 2, 2007. Não paginado.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria. Residências acadêmicas em arquitetura e urbanismo: projetos em movimento para ensino-pesquisa-extensão na pós-graduação. *In*: GORDILHO-SOUZA, Angela Maria; COTRIM, Mácio; SUAREZ, Naia A. (org.). *Pesquisa em projeto e extensão na pós-graduação em arquitetura e urbanismo*. Salvador: Edufba; Rio de Janeiro: ANPARQ, 2020. p. 210-275.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria; ESPIRITO SANTO, Maria Teresa Gomes; TEIXEIRA Aparecida Netto. O desafio da regulamentação de ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO REGIONAL, 12., 2007, Belém. *Anais* [...]. Belém: Anpur, 2007.

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria; GOMES, Josélia D. (coord.). *Ações participativas para implementação do Parque Theodoro Sampaio*: acessibilidades e marcos visuais. Salvador, 2019. Relatório Final. (Chamada Pública Simplificada de Projetos).

GORDILHO-SOUZA, Angela Maria; SILVA, Adriana Caúla e; ROLIM, Pedro. *Mata Escura*: Plano de intervenção - Publicação Didática. Salvador: LabHabitar: FAUFBA, 2005.

IBGE. *População estimada do país chega a 213,3 milhões de habitantes em 2021*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/31458-populacao-estimada-do-pais-chega-a-213-3-milhoes-de-habitantes-em-2021. Acesso em: 10 jul. 2022.

MARICATO, Ermínia. Direito à moradia na cidade sem o direito à cidade não existe. *Associação dos Amigos da Escola Nacional Florestan Fernandes*, São Paulo, 3 dez. 2020. Disponível em: https://www.amigosenff.org.br/erminia-direito-a-moradia-na-cidade-sem-o-direito-a- cidade-nao-existe/. Acesso em: 3 dez. 2020.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. São Paulo: Vozes, 2011.

MENEZES, Elaine Souza de. *PAT PROSANEAR*: teoria x prática: uma avaliação do projeto urbanístico participativo de São Marcos, em Salvador/BA. 2010. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

MORADORES do conjunto habitacional Baixa Fria II recebem títulos de propriedade. *Salvador Prefeitura*, Salvador, 26 maio 2022. Disponível em: http://seinfra.salvador.ba.gov.br/index.php/noticias/695-moradores-do-conjunto- habitacional-baixa-fria-ii-recebem-titulos-de-propriedade. Acesso em: 15 jul. 2022.

NEVES, Laerte Pedreira; BRASILEIRO, João Cipriano. *Nordeste de Amaralina*: estudo dos problemas fisicos-ambientais. Salvador: UFBA: Fundação Rockefeller, 1974.

OBRAS oferecem qualidade de vida em Nova Constituinte e Barreiro de Periperi. *Conder*, Salvador, 15 jan. 2019. Disponível em: https://www.conder.ba.gov.br/index.php/noticias/2019- 01-15/obras-oferecem-qualidade-de-vida-em-nova-constituinte-e-barreiro-de-periperi. Acesso em: 10 jul. 2022.

PREFEITURA APRESENTA plano de bairros para a Península Itapagipana. *Correio da Bahia*, Salvador, 28 mar. 2022. Disponível em: https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/prefeitura-apresenta-plano-de-bairros- para-a-peninsula-itapagipana/. Acesso em: 10 jul. 2022.

PREFEITURA entrega escrituras e inicia construção de posto de saúde na Baixa Fria. *Salvador Prefeitura*, Salvador, 17 maio 2022. Disponível em: http://seinfra.salvador.ba.gov.br/index.php/noticias/376-prefeitura-entrega-escrituras- e-inicia-construcao-de-posto-de-saude-na-baixa-fria. Acesso em: 15 jul. 2022.

PROJETO Mané Dendê é debatido com comunidades do Subúrbio antes da obra. *Prefeitura de Salvador*, Salvador, 29 nov. 2019. Disponível em: http://www.novomanedende.salvador.ba.gov.br/. Acesso em: 10 jul. 2022.

SALVADOR. *Formulação e apresentação dos critérios de revisão e das novas categorias propostas e procedimentos legais para institucionalização das ZEIS no Município do Salvador*. Salvador: SEHAB, 2006a.

SALVADOR. Lei nº 3.592, de 16 de novembro de 1985. Dispõe sobre o enquadramento e delimitação em caráter preliminar de Áreas de Proteção Socioecológica – APSE no Município de Salvador e estabelece medidas para sua regulamentação definitiva e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 17 nov. 1985a.

SALVADOR. *PAT- Prosanear. Recuperação Sócio Ambiental das comunidades de Baixa Fria e Baixa de Santa Rita*. Salvador: SEHAB, 2006b.

SALVADOR. *Plano de Bairros de Itapagipe*. Salvador: Secretaria de Desenvolvimento Urbano: Fundação Mario Leal Ferreira, 2021. Disponível em: http://biblioteca.fmlf.salvador.ba.gov.br/phl82/pdf/livros/Plano_Itapagipe.pdf. Acesso em: 10 jul. 2022.

SALVADOR. *Plano de Bairro Nova Constituinte*. Salvador: SEHAB, 2010.

SALVADOR. *Plano Diretor de Desenvolvimento* Urbano – PDDU – Lei 3.525, de 11 de setembro de 1985. Salvador: [*s. n.*], 1985b. (Coletâneas Leis e Decretos).

SALVADOR. *Plano Municipal de Habitação de Salvador (2008-2025)*. Salvador: SEHAB, 2008.

SALVADOR. *Proposta apresentada à Cities Alliance – Habitat/BID para projetos de regulamentação de ZEIS em Salvador*. Salvador: SEHAB, 2007.

SALVADOR. Programa de Melhorias Habitacionais nos Bairros e Ilhas de Salvador: morar melhor. *SEINFRA*, Salvador, 2016. Disponível em: http://seinfra.salvador.ba.gov.br/index.php/acoes-programas/morar-melhor. Acesso em: 10 dez. 2020.

SALVADOR. *Projeto Vale do Camurujipe*: seleção de áreas para intervenção. Salvador: OCEPLAN: RENURB, 1980.

SALVADOR. *Revisão do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais de Salvador*. Salvador: SEHAB, 2005.

SANTOS, Milton. *A urbanização desigual*: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1982.

SILVA, André Luiz Barros da. *Nova Constituinte*: duas propostas de urbanização integrada e seus avanços. Salvador, 2016. (Trabalho apresentado à disciplina produção do espaço e políticas urbano-regionais contemporâneas).

VALLADARES, Lícia do Prado. *Passa-se uma casa*: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. *Curso de Especialização Assistência Técnica, Habitação e Direito à Cidade – Implantação de Residência Profissional em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia*. Salvador: UFBA, 2011. (Aprovado pelo PROEXT-UFBA como Curso de pós-graduação lato sensu). Disponível em: http://www.residencia- aue.ufba.br/. Acesso em: 20 ago. 2020.

Capítulo 9

Incentivos fiscais com endereço incerto

qual é o alcance popular do Programa Revitalizar no Centro Antigo de Salvador?

Juliana Santos da Silva
Lysie dos Reis Oliveira

Introdução

Neste capítulo serão tratados alguns pontos de discussão fundamentais que foram trabalhados como fruto do projeto de pesquisa Programa Revitalizar: A Gestão do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) nas Políticas Públicas para o Centro Antigo de Salvador[1] (Silva, 2022). Portanto, aqui serão feitos apontamentos sobre as partes iniciais da pesquisa iniciada em 2020, nas quais havia fontes suficientes para argumentação. Ressalta-se que o método da pesquisa empírica em direito norteou a abordagem que, sobretudo, não confina os acontecimentos urbanos à dimensão jurídica, ao contrário, compreende-os subjacentes às lutas de classes recorrentes nas tensões pelo direito à cidade.

Um território pode ser entendido como "espaço dominado material e/ou simbolicamente por um indivíduo ou por um grupo social, cujas mediações são marcadas por relações de poder" (Coelho Neto, 2016, p. 27). Utilizando a cidade de Salvador como exemplo de território, podemos, materialmente, demarcá-la a partir dos seus limítrofes apontados pelos pontos cardeais Norte (Miolo), Sul (Baía de Todos-os-Santos), Leste (Orla Atlântica) e Oeste (Cidade Baixa/Subúrbio), bem como demarcá-la em suas subjetividades de poder: o prefeito e a Câmara dos Vereadores, como poder máximo institucional e administrativo, os movimentos sociais como figuras representativas da participação social e a sociedade em si com os seus distintos papéis (empresários, proprietários fundiários, grupos sociais excluídos, entre outros). Esse conjunto de atores é, historicamente, responsável pela produção do espaço urbano (Corrêa, 1995).

Quem circula pela "soteropólis" é capaz de observar as diferenças arquitetônicas e urbanísticas do passado e do presente dialogando entre si, consequência do condicionamento da paisagem urbana aos processos de transformações físicas e socioculturais na contemporaneidade. A cidade

1 Essa pesquisa fez parte do referencial teórico inicial do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) que foi desenvolvido e apresentado pelas autoras a nível de graduação em julho de 2022, através do Curso de Bacharelado em Urbanismo, da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). O objetivo do TCC foi analisar os limites do Programa Revitalizar no âmbito dos instrumentos do direito urbano, como também discutir a finalidade de uso e o tipo de proprietário dos imóveis que aderiram ao programa, no intuito de verificar os possíveis conflitos de interesses dos atores envolvidos, além de mapear os imóveis beneficiados pelo programa no período entre maio de 2017 e maio de 2021.

antiga – os formatados centros históricos ou centros antigos – passa a ser inserida no mercado das cidades como estratégia capitalista da competição global, pois essa paisagem é, comumente, utilizada como recurso para o desenvolvimento de atividades turísticas (Choay, 2001; Freitag, 2006).

Pode-se afirmar que o ordenamento territorial soteropolitano segue as decisões classificadas como "racionais" e "corretas" pelo Estado e isso compõe o entendimento oficial (a ideia de desordem é indissociável à ordem pré-programada), desde que atenda aos propósitos da política pública, tendo a superação das disparidades regionais como um exemplo de bandeira (Coelho Neto, 2014).

O território que abriga a atual cidade de Salvador foi fundado como a primeira cidade e capital do Brasil. Em sua essência, a cidade foi planejada para ser sede da colônia portuguesa, tendo passado por distintas fases em seu processo de urbanização. Hoje, a cidade possui 170 bairros instituídos pela Lei nº 9.278/2017 e pelo Decreto nº 32.791/2020 (Salvador, 2017d, 2020). A partir de 1959, o Centro Antigo de Salvador, compreendendo os conjuntos urbanos arquitetônicos e paisagísticos dos subdistritos da Sé, do Passo e da Conceição da Praia, passou por uma série de tombamentos perimetrais voltados à preservação de seu patrimônio em prol de um ideário de preservação ao futuro. Esse processo resultou em múltiplas delimitações espaciais, como a estabelecida pela Lei nº 3.289/1983, que instituiu a Área de Proteção Rigorosa (APR) – hoje reconhecida como o Centro Histórico – e as Áreas Contíguas às de Proteção Rigorosa. Essa configuração culminou na criação da Área de Proteção Cultural e Paisagística do Centro Antigo de Salvador (APCP-Centro Antigo) (Figura 1).

Neste contexto, a partir da segunda metade do século XIX, novas tendências em torno do *habitat* urbano começam a ser incorporadas nas cidades brasileiras: normas versando sobre aeração, iluminação das edificações, recuos, além de diversos adventos, como o sistema de bondes, a implantação do Elevador Lacerda (1873), a abertura de novas vias e o alargamento das antigas que seguiam para outros vetores fora do núcleo originário da cidade. O centro nunca ficou abandonado, ele foi mudando de valor e, enquanto as classes mais abastadas o deixavam em busca de novas centralidades, dotadas de novas infraestruturas urbanas, classes menos abastadas, especialmente descendentes de pessoas escravizadas, pequenos comerciantes e estrangeiros de baixa renda, passaram a ocupar o núcleo antigo (Reis, 1998).

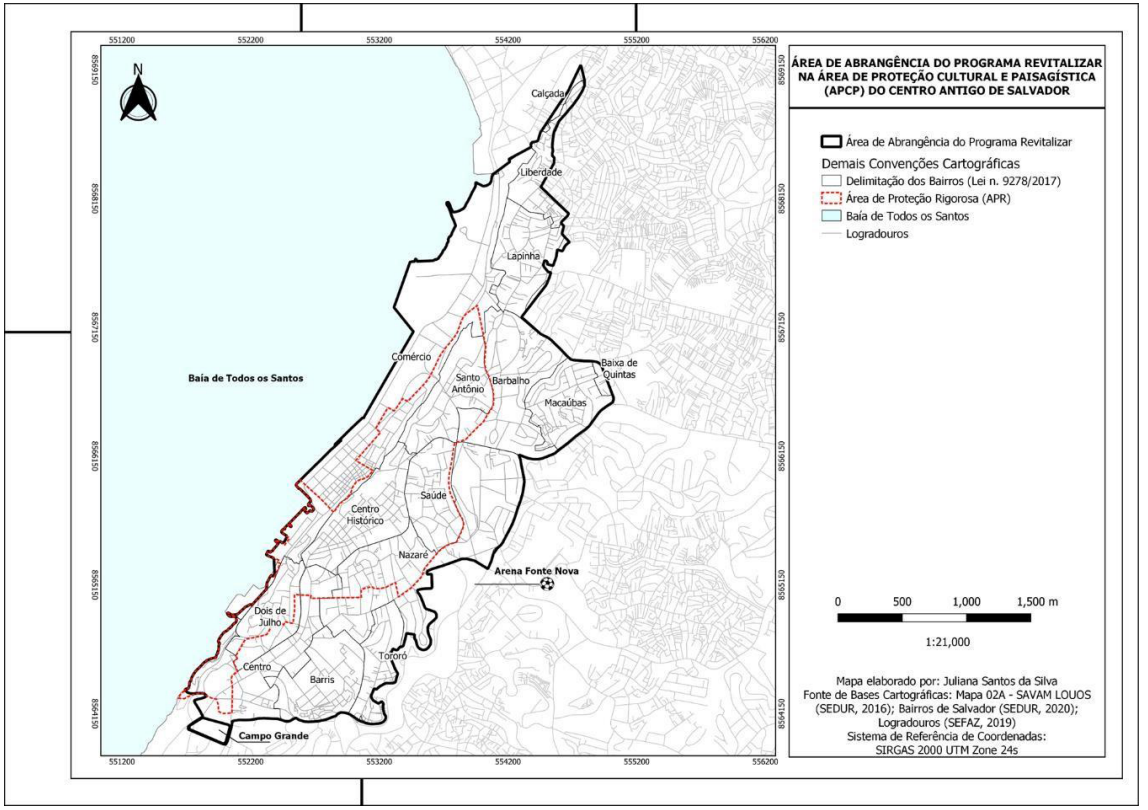


Figura 1 – Poligonal da Área de Proteção Cultural e Paisagística do Centro Antigo de Salvador

Fonte: Silva (2022) a partir dos dados cartográficos do PDDU de Salvador (2016) e outras fontes disponibilizadas pelo Portal Salvador Dados.

A expansão urbana da cidade de Salvador para o Norte e Leste da cidade, conjuntamente ao descaso das instituições públicas, incluindo as que o tombaram, não atuaram no sentido de modernizar sua infraestrutura urbana. As instituições, fechadas numa suposta perspectiva de que atividades turísticas seriam capazes de dar conta de sua preservação, não apostaram em incentivos para que o local, que já estava sendo habitado pelos sujeitos socialmente conhecidos por subalternos, pudesse ter mais ofertas de habitação de interesse social. Tal contexto relevou muitos imóveis em situação de subutilização[2], resultando no arruinamento de edificações e, consequentemente, ao descumprimento do que prevê a condição imposta pelo direito de propriedade[3] à função social da propriedade através dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

O Programa de Incentivo à Restauração e Recuperação de Imóveis do Centro Antigo de Salvador, conhecido como Programa Revitalizar, é um programa de caráter legislativo instituído pela Lei nº 9.215/2017, de iniciativa da Prefeitura Municipal de Salvador em parceria com diferentes órgãos colegiados. Seu objetivo fulcral é a concessão de incentivos fiscais para imóveis localizados na APCP-Centro Antigo caso seus proprietários se disponham a realizar uma edificação no terreno ou restauração, recuperação ou reforma na área edificada do imóvel. Isto quer dizer que existe a prerrogativa do proprietário ter viabilidade financeira para intervir com seguridade e obedecer às normas

2 O inciso I, artigo 5 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), define que um imóvel subutilizado apresenta coeficiente de aproveitamento inferior ao definido pelo Plano Diretor ou Legislação decorrente dele. Já o §3º, artigo 286, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador (PDDU – Lei nº 9.069/2016) considera quatro possibilidades para o imóvel subutilizado: 1) O terreno edificado em que a área construída seja inferior ao Coeficiente de Aproveitamento Mínimo (CAMín) estabelecido para a zona em que se localize – o bairro Centro Histórico está inserido tanto em Zona de Interesse Social 2 (Zeis-2) correspondente ao Centro Histórico, Pilar e Vila Nova Esperança quanto em Zona Centralidade Metropolitana – Centro Antigo (ZCMe-CA) e possuem CAMín de 0,30 e 0,40, respectivamente; 2) O terreno que contenha obras inacabadas ou paralisadas por mais de cinco anos; 3) A edificação em estado de ruína; e, 4) A edificação ou conjunto de edificações em que 80% das unidades imobiliárias estejam desocupadas há mais de cinco anos.

3 Em seu inciso XXII, artigo 5º, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) garante o direito de propriedade como direito fundamental, cujo sujeito pode usar, gozar e dispor do seu bem. Em paralelo, tal direito de propriedade está submetido a determinadas condições para assegurar o bem-estar da coletividade, a exemplo da função social da propriedade, que, se não cumprida, está condicionada à aplicação de alguns instrumentos urbanísticos: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (Peuc); Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo; e/ou, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

estabelecidas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) para sítios tombados.

Assim, este capítulo se propõe a mostrar, de forma breve, como vem ocorrendo a aplicação das políticas públicas tributárias pensadas pelo Programa Revitalizar para a cidade do Salvador. Algumas questões se colocam para as quais serão feitas considerações: será que tais políticas atendem a todos? No formato de adesão que possui, o programa facilita o acesso dos cidadãos de baixa renda, pretos e não brancos do Centro Antigo? Essas políticas são planejadas e gestadas para o referido público?

Formas de salvaguardar o patrimônio e o Programa Revitalizar

O ideário de criação do Programa Revitalizar segue o lastro das políticas de preservação pensadas para as cidades brasileiras com áreas de caráter patrimonial, demarcadas em três períodos que coexistem entre si (Reis, 1998; Sant'Anna, 2003).

O patrimônio a ser salvaguardado pelo interesse público deveria assumir a identidade nacional e cultural, desde que fosse de origem erudita para aqueles que conceberam o valor artístico dos bens materiais;

A ideia de normatização através das cartas patrimoniais fomentou a primeira formação do binômio turismo-patrimônio, desde que alinhadas às portarias do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) que estabeleceram normas e critérios de intervenção em áreas de caráter patrimonial;

A valorização turística era colocada como uma das fontes de renda dos modelos de planejamento relacionados à refuncionalização, nos quais os projetos de intervenção em áreas de caráter patrimonial buscavam reinserir as áreas centrais na dinâmica intraurbana.

As gestões governamentais do município de Salvador desenvolveram inúmeros projetos que buscaram investir na transição do *status* da área vista como abandonada, zona de tráfico e/ou de prostituição. Reis (1998) aponta que o primeiro projeto desenvolvido para estimular o ideário de "valorização" das áreas urbanas de caráter patrimonial elencadas foi o relatório de Michel Parent – inspetor do Serviço Principal de Inspeção dos Monumentos e de Inspeção de Sítios na França – em 35 sítios urbanos de cidades brasileiras,

entre 1966 e 1967, em missão financiada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), cujo objetivo era estabelecer a cooperação entre Iphan e Unesco, bem como o estabelecimento de propostas técnicas para ampliação e desenvolvimento das áreas de proteção, incluindo as de Salvador. Por sua indicação, o governo local deveria seguir, para fins de preservação das áreas patrimônio, a vertente turística como aliada ao desenvolvimento territorial local (Leal, 2008; Reis, 1998). Desde então, passam a usar várias terminologias polissêmicas, como requalificação, reestruturação e renovação para o CAS.

Entretando é a partir da década de 1990, com a gestão de Antônio Carlos Magalhães (ACM), que surgiu um novo modelo de gestão, oriundo da indústria cultural baiana emergente na época, quando se utilizou da cultura da população, até então moradora e frequentadora do "Pelourinho", como um produto, que passou a ser instrumento do almejado binômio patrimônio e turismo. Tinha-se o intuito de instaurar o discurso da baianidade como força cultural propulsora da retomada da área pelas camadas mais abastadas economicamente através de incentivos de diversas ordens que foram concedidos a esses setores. Com esse novo modelo de gestão, foi pensado um grande projeto de restauração do Centro Histórico de Salvador: o Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador (Reis, 1998; Sant'Anna, 2003).

As ações do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador iniciado em 1991 sinalizaram a tendência massiva de transformação de um patrimônio em objeto de consumo cultural e o seu tratamento de forma isolada à cidade. Segundo Braga e Santos Júnior (2009), esta atuação no Centro Histórico de Salvador pode ser exemplificada em três fatores: 1) a retirada da população residente por ela ser a representação da "marginalidade local"; 2) a transformação do patrimônio em objeto de consumo cultural de massa; e 3) a falta de integração da área à cidade como um todo. É no bojo deste ideário que surge, anos seguintes, o Programa Salvador 360º, matriz que possibilitou o surgimento do Programa Revitalizar.

O Programa Salvador 360º foi criado em 29 de maio de 2017 pela gestão municipal do neto de ACM, o ACM Neto, conhecido pela alcunha de "Netinho", na sua primeira gestão (2013-2016). Este programa foi inspirado no Programa

Simplex[4], criado em Portugal; na capital baiana, o Salvador 360º teve o objetivo de acelerar o crescimento econômico e social da cidade. A nomenclatura está relacionada ao ideário de ter um olhar ampliado para diferenciadas áreas de atuação, já que ele reuniu 360 diferentes iniciativas com o intuito de promover o desenvolvimento econômico e gerar emprego e renda nas diversas esferas e em variados pontos da cidade em 8 eixos de atuação (Salvador, 2017c).

A atualização e aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), Lei nº 9.069, e da Lei de Uso de Ordenamento do Solo do Município (Louos), Lei nº 9.148, ambas datadas de 2016, dois instrumentos de grande importância para conceber o ordenamento territorial no município, são exemplos das ações que foram realizadas. Inserir um olhar ampliado para diferenciados setores de atuação e localidades de intervenção define a ideologia da gestão municipal, que batizou esse eixo com a palavra "Revitalizar"[5]. O eixo "Salvador 360° Centro Histórico" impactou diretamente nos incentivos fiscais para o CAS, e teve como intuito a realização de intervenções públicas que resultassem na dinamização econômica e urbana da área, bem como ações de regulamentação e concessão de incentivos fiscais. Algumas das entregas deste eixo foram obras públicas em modalidade licitatória de concorrência, que ratificaram a lógica de valorização do centro de Salvador: Revitalização da Praça Cairu (2018-2019); Restauração e Construção da Casa dos Azulejos (2019-2021), que abriga o Museu Cidade da Música, como também a centralização administrativa dos órgãos municipais nesta localidade.

Em paralelo ao Salvador 360°, em 19 de maio de 2017, o Programa Revitalizar foi instituído como legislação municipal pela Lei nº 9.215/2017 e foi regulamentado pelo Decreto nº 28.775, de 22 de agosto de 2017. A Lei do Programa Revitalizar estabelece que os benefícios fiscais previstos sobre o Imposto Sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITIV), sobre o IPTU, sobre a execução de obras e sobre serviços são restritos à APCP-Centro Antigo e ao

4 O programa foi criado para desburocratizar os processos administrativos, legislativos e eletrônicos do governo português, com enfoque no impacto positivo nas cidades de todo o país, sem delimitação de área específica, a partir da exigência dos cidadãos no que diz respeito à qualidade da prestação dos serviços públicos.

5 O termo revitalizar, assim como outros termos apropriados no processo de refuncionalização, costuma ser utilizado nas intervenções urbanas do Poder Público. "A ideia de vitalidade, de aquilo que é vivo está interligada a [sic] revitalização, sendo a requalificação o seu sinônimo, cujo consiste [sic] em retornar à vitalidade de um espaço que não é mais funcional, comumente utilizadas nas reformas de praças públicas" (Silva, 2022, p. 46).

Conjunto Urbano e Arquitetônico da Cidade Baixa (Salvador, 2017a, 2017b)[6]. O Revitalizar abrange 15 bairros da cidade de Salvador, sendo eles: Centro Histórico, Baixa de Quintas, Dois de Julho, Centro, Santo Antônio, Lapinha, Barris, Tororó, Nazaré, Saúde, Barbalho, Liberdade, Macaúbas, Calçada e Comércio. Vale ressaltar que alguns dos bairros citados não são contemplados em sua totalidade, porque os imóveis a serem requeridos podem estar fora da poligonal de abrangência do Programa – os bairros nessas condições são Nazaré, Liberdade, Tororó, Barris, Baixa de Quintas (cuja parte não contemplada anteriormente perfazia área territorial do bairro de Macaúbas), Calçada e Centro, representando 46,67% (7) dos demais bairros totalmente contemplados.

A Lei do Revitalizar estabeleceu a redução de 50% do IPTU como um dos seus benefícios fiscais (artigo 4º). Além disso, estabeleceu outros objetos tributários para incidir a concessão de incentivos fiscais, como a isenção do ITIV (artigo 3º) – a atual cobrança estabelece o percentual aproximado de 3% sobre o valor da transação do imóvel –, o deferimento das taxas de licenciamento destinadas à execução de obras e a isenção do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) quando comprovados os serviços de projetos, engenharia, instalações e construção civil das obras na localidade a ser intervencionada (artigos 6º e 7º), a redução de 2% ou 5% da alíquota do ISS para aqueles estabelecidos nos artigos 8º, 9º, 10, 11 e 12 da lei supramencionada e a determinação de como dar-se-á a edificação ou utilização compulsórias no CAS.

No que diz respeito ao IPTU, a redução dada pela supramencionada lei concede a redução de 50% do IPTU para aqueles que concluírem suas obras de edificação, restauração, recuperação ou reforma do imóvel, respeitado o prazo de três anos, no caso de edificação ou restauração, e de dois anos, no caso de recuperação ou reforma, contados a partir da data de adesão ao

6 Segundo o artigo 156 da CF/88, a sustentação fiscal do município, considerando tanto sua autonomia quanto a sua limitação do poder de tributar, é baseada em 3 tipos de impostos: Imposto Sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITIV), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) (Brasil, 1998). Entende-se que o ITIV é um percentual cobrado pela aquisição do imóvel urbano, cuja prefeitura local estabelece um percentual pelo valor da transação imobiliária; o ISS é pago por empresas e profissionais autônomos, atribuído pelo código tributário do município e que incide sobre determinadas prestações de serviços preestabelecidas; e o IPTU é uma tributação anual que incide sobre os imóveis urbanos, determinado a partir de uma base de cálculo que considera atributos como metragem de terreno e de construção, padrão construtivo, idade do imóvel e outros. Além disso, há o deferimento do lançamento das taxas de licenciamento para execução de obras, como também a isenção do ISS sobre os serviços de projetos, engenharia, instalações e construção civil das obras de edificação, restauração, recuperação, reforma e conservação dos imóveis abrangidos pelo Revitalizar.

programa. Além disso, a manutenção da redução deverá ser realizada trienalmente (parágrafo único, artigo 5º, Lei nº 9.215/2017) desde que respeitando o prazo máximo de 10 anos, conforme inciso V do artigo 155 da Lei Orgânica do Município de Salvador.

O pedido de adesão e acompanhamento da execução do Revitalizar nos prazos supracitados é de competência da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (Sedur). O Decreto nº 28.775/2017, de 22 de agosto de 2017, que regulamenta o Revitalizar, define os parâmetros para análise e aprovação do pedido em seu artigo 4º. Dentre as ações previstas estão a vistoria do imóvel[7] e a necessidade de atendimento das condições de habilitação de acordo com os critérios legais[8]. Entretanto, o decreto é vago, pois existe muita subjetividade nas definições de reforma, recuperação, restauração, edificação e obra de conservação estabelecidas no artigo 2º, não havendo parâmetros técnicos suficientes para perfazer a análise dos técnicos da Sedur durante a apreciação dos termos de adesão do Programa Revitalizar, pois esse conjunto de intervenções não são operações homogêneas.

Entende-se que deveria haver um regramento sequencial técnico para os projetos de intervenção do Revitalizar[9]. Assim, a princípio, os critérios para o deferimento ou indeferimento do termo de adesão possuem um caráter abstrato, visto que não há predefinições mínimas para o analista poder se referenciar. Como chamar o Revitalizar de "revitalizar" nestas condições? Não há como, porque é importante notar que, muitas vezes, esse verbete é usado para indicar que, em determinada área urbana, houve melhoramentos, ou que se conferiu "nova vida" ao espaço. Na sua contramão, como no caso do CAS, não podemos aceitar que não houvesse "vida" nesta área que, como já dito antes, nunca ficou abandonada, pois enquanto as classes mais abastadas a deixavam em busca de áreas com *status* de modernidade na cidade de Salvador, classes menos abastadas apropriam-se do núcleo antigo, potencializando-o com sua

7 Ver inciso II, artigo 4º, Decreto nº 28.775/2017.

8 Ver inciso III, artigo 4º, Decreto nº 28.775/2017.

9 O Programa Monumenta tem um caderno técnico que orientou 17 etapas para intervenção no patrimônio edificado em áreas tombadas: 1) identificação e conhecimento do bom; 2) pesquisa histórica; 3) levantamento físico; 4) análise tipológica, identificação de materiais e sistema construtivo; 5) prospecções; 6) arquitetônica; 7) estrutural e do sistema construtivo; 8) arqueológica; 9) diagnóstico; 10) mapeamento de danos; 11) análises do estado de conservação; 12) estudos geotécnicos; 13) ensaios e testes; 14) proposta de intervenção; 15) estudo preliminar; 16) projeto básico de intervenção; e 17) projeto executivo. Ver Manual de Elaboração de Projetos de Preservação do Patrimônio Cultural (2005).

cultura que, ademais, foi fonte para artistas renomados, como Jorge Amado, Caribé, Dorival Caymmi, entre outros.

Vale apontar que a APCP-Centro Antigo foi criada e delimitada pela Lei Municipal nº 3.289/1983, que também estabeleceu que as normas gerais e específicas para a preservação de bens tombados deveriam ser regulamentadas pelos órgãos competentes. O artigo 264 do PDDU de Salvador reforçou a determinação de que as APCP deveriam ser regulamentadas por legislação específica. Por tais razões, em 2018, a Fundação Mário Leal Ferreira (FLMF), inicialmente, firmou um acordo de cooperação técnica com o Iphan e o Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (Ipac) para "implementação de ações conjuntas e de apoio mútuo para subsidiar a regulamentação da Área de Proteção Cultural e Paisagística (APCP) do Centro Antigo de Salvador", porém essa cooperação foi encerrada sem divulgação sobre a razão da interrupção. O principal objetivo era a elaboração de normas de preservação e critérios para o Centro Histórico de Salvador.

Com o foco de atender ao objetivo, o Iphan tornou a firmar um acordo de cooperação técnica, desta vez, com a Universidade Federal da Bahia (UFBA), no qual foram assinados dois Termos de Execução Descentralizada contínuos desde 2018, sendo o último com prazo de vigência datado de janeiro de 2021. Os responsáveis pela elaboração foram docentes do Mestrado Profissional de Conservação e Restauração de Monumentos e Núcleos Históricos (MP-CECRE), docentes da Faculdade de Arquitetura da UFBA, além de estudantes da instituição de distintos níveis de formação.

O produto técnico previsto pelo trabalho foi entregue pela UFBA em maio de 2022, porém não apreciado pelos técnicos do Iphan e, consequentemente, não foi publicado como instrução normativa (ou legislação municipal regulamentada pelo Poder Executivo municipal) para a sociedade civil[10]. Portanto, sem as normas elaboradas pela UFBA, a Sedur ainda não possui um critério legal regulamentado sobre a temática de edificação, reforma, conservação, restauração e/ou recuperação em Centros Históricos tombados para analisar os termos de adesão abertos e que aguardam apreciação na secretaria. Existe apenas a subjetividade dos técnicos e a possibilidade de cooptação do poder público por agentes econômicos e políticos!

10 Até o momento de escrita deste texto, a divulgação não foi realizada.

Os instrumentos urbanísticos e o Programa Revitalizar

O Estatuto da Cidade instituiu diversos instrumentos (inciso III, artigo 4º) no que diz respeito ao planejamento municipal: o Plano Diretor; a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; o Plano Plurianual (PPA); diretrizes orçamentárias e orçamento anual; planos, programas e projetos setoriais; e planos de desenvolvimento econômico e social. Entretanto, como assertivamente afirmou Bassul (2010), maior parte dos instrumentos estabelecidos pela lei já estava sendo aplicada pelos municípios antes da regulamentação federal (Brasil, 2001; Bassul, 2010).

O Plano Diretor se tornou o principal instrumento de desenvolvimento urbano no âmbito municipal. Porém, Lage e Francisco Filho (2020) são categóricos em dizer que, na prática, o resultado são instrumentos autoaplicáveis sem parâmetros mínimos de localização e uso necessários e a necessidade de lei específica para regulação das zonas, tipos de usos permitidos e índices aplicáveis (Lage; Francisco Filho, 2020).

O PDDU vigente de Salvador dividiu a cidade em duas macrozonas e cinco macroáreas[11]. O Centro Antigo de Salvador está situado na Macroárea de Urbanização Consolidada, integrante da Macrozona de Ocupação Urbana (Figura 2). O seu principal objetivo é "assegurar a sua vitalidade por meio de políticas [...] mantendo-a atrativa para a moradia e para as atividades econômicas, em especial o turismo [...]" (artigo 138, Lei nº 9.069/2016), ou seja, deve ser uma área pautada em investimentos públicos e privados que culminem na capacidade de atingir uma massa de pessoas circulantes, por meio da atração, a consumir seus espaços de distintas naturezas: gastronômica, musical, museológica, de lazer, entre outros.

11 A cidade de Salvador foi dividida em macrozonas, e estas, subdivididas em macroáreas. O PDDU instituiu duas macrozonas, a Macrozona de Ocupação Urbana e a Macrozona de Conservação Ambiental. A macrozona pode ser entendida como uma unidade espacial que distingue as características físico-espaciais entre as áreas "ambientais e geológicas [quando] relacionadas [àquelas com] à aptidão para a urbanização" (Salvador, 2016a, p. 222). Enquanto a de Conservação Ambiental não foi subdividida, a de Ocupação Urbana foi subdividida em cinco macroáreas, sendo justificadas pela necessidade de categorizar as porções territoriais nas quais incidem os objetivos, diretrizes e estratégias de desenvolvimento urbano e socioeconômico do município. Em suma, a criação dessas divisões se propôs, na teoria, a auxiliar o ordenamento territorial e a aplicação dos instrumentos jurídico-urbanísticos (Salvador, 2016a).

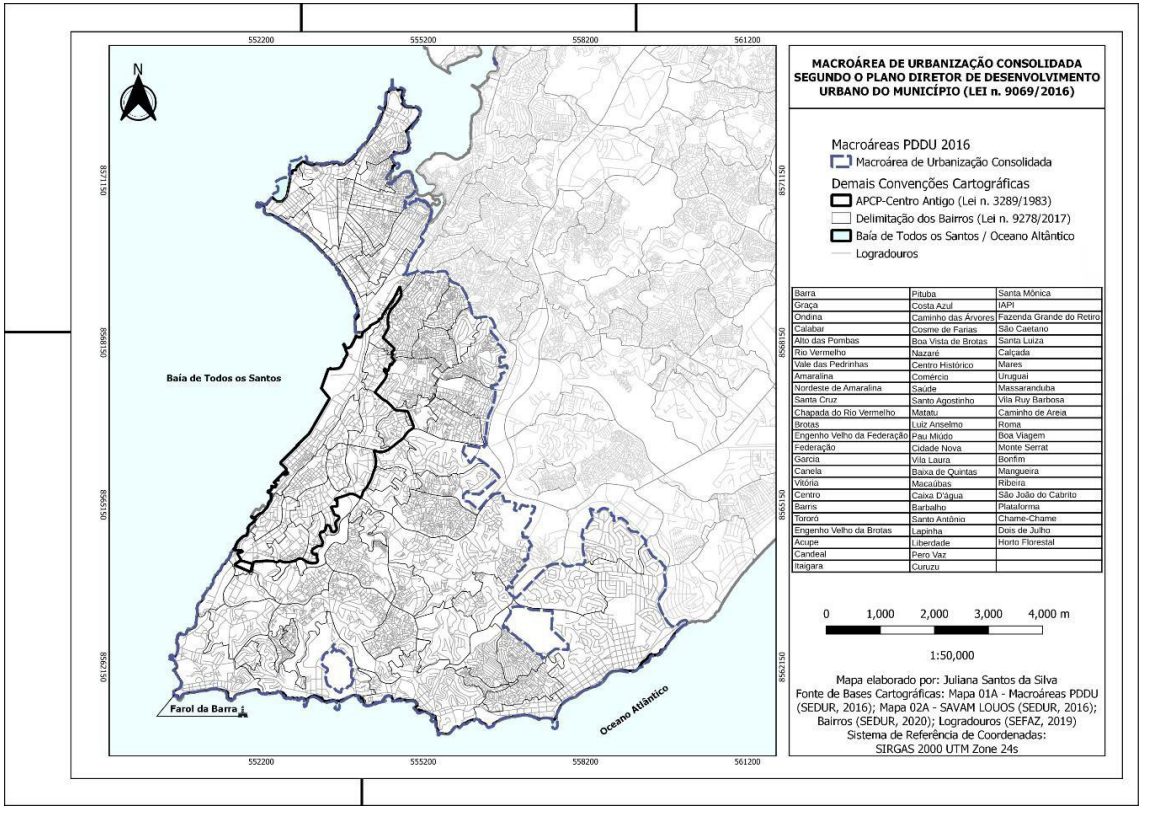


Figura 2 – Macroárea de urbanização consolidada

Fonte: Silva (2022) a partir dos dados cartográficos do PDDU de Salvador (2016) e outras fontes disponibilizadas pelo Portal Salvador Dados.

Em interpretação, pode-se dizer que houve uma tentativa do município em indicar os instrumentos jurídicos coerentes com a realidade territorial de cada macroárea. Porém, Pinho (2019) desmitifica esse entendimento ao demonstrar que o PDDU estabeleceu quase em sua totalidade todos os instrumentos urbanísticos a serem aplicados em todo o território da cidade que se divide em macroáreas, sendo que as áreas da cidade não são homogêneas, assim, não há possibilidade de afirmar que houve uma regulamentação dos instrumentos, eles apenas foram institucionalizados para uso indiscriminado.

A instauração dos processos de tombamentos do "Conjunto Arquitetônico, Paisagístico e Urbanístico do Centro Histórico" (1093-T-1983) e do "Conjunto Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico da Cidade Baixa de Salvador" (1552-T-2008) coincide com a poligonal da APCP–Centro Antigo, ou seja, toda a área de intervenção do Revitalizar é uma área que já possui normativas de preservação do patrimônio cultural por ser um bem de interesse público, ou seja, tombado, culminando em uma sobreposição de normatizações técnicas entre os tombos e o Programa Revitalizar (Figura 3).

O instrumento que se destaca para o Programa Revitalizar é o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (Peuc) e seus sucedâneos, o IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública, visto que é o único conjunto de instrumentos urbanísticos que está na Lei do Revitalizar (artigos 13 a 18, capítulo III) e previsto no Estatuto da Cidade e no PDDU de Salvador (Brasil, 2001; Salvador, 2016a)[12].

A indicação desse instrumento causa estranheza, tanto no conjunto de ações (parcelar, edificar e usar) como em cada uma isoladamente especificamente. No que tange ao parcelamento, uma área circunscrita por vários limites de tombamento, com edificações contíguas e uma paisagem cultural identitária, não poderia ter seus vazios parcelados. Para além disso, a ação de parcelar não deveria ser objeto do Revitalizar.

12 O PDDU de Salvador prevê a aplicação de distintos instrumentos jurídicos na Macroárea de Urbanização Consolidada (artigo 140): Operações Urbanas Consorciadas (OUC), Regularização Fundiária, Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), Outorga Onerosa do Direito de Construir, Outorga Onerosa de Alteração de Uso, Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (Peuc), Transferência do Direito de Construir (Transcon), Direito de Preferência ou de Preempção, Concessão Urbanística, Desapropriação e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV-RIV). Estes são 11 dos 20 instrumentos estabelecidos pelo artigo 4º do Estatuto da Cidade.

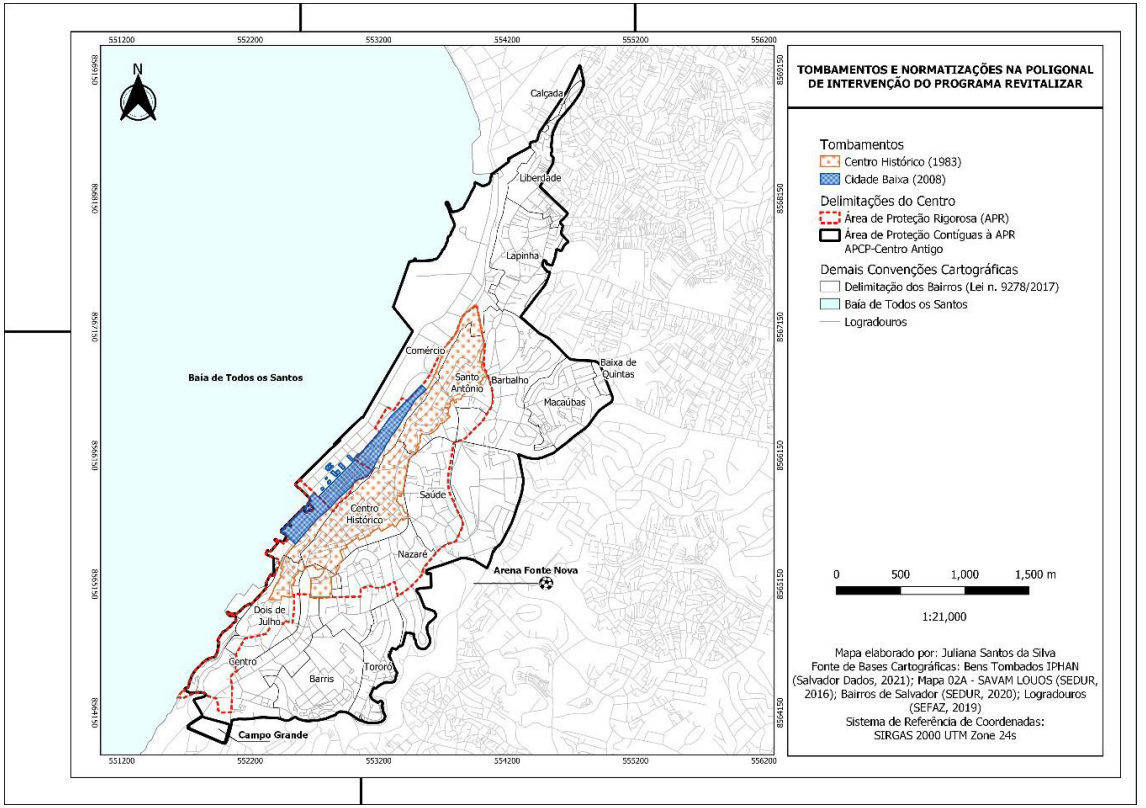


Figura 3 – Tombamentos e intervenções na poligonal de intervenção do Programa Revitalizar

Fonte: Silva (2023) a partir dos dados cartográficos do PDDU de Salvador (2016) e outras fontes disponibilizadas pelo Portal Salvador Dados.

Questiona-se também a aplicabilidade dos instrumentos de edificação e utilização compulsórias no território do CAS, considerando que este inclui Áreas de Preservação Rigorosa, subdivididas em Áreas de Preservação Rigorosa, Áreas de Preservação Simples e Áreas de Preservação da Paisagem (Salvador, 1983), além de Áreas Contíguas às de Proteção Rigorosa, ou seja, são áreas submetidas aos limites de tombamento. Nessas condições, pode-se inferir que, no caso de uma edificação tombada que tenha ruído completamente, a sua reconstrução só poderá ser feita se respeitar critérios estabelecidos pelos órgãos de proteção patrimonial e pela legislação de uso e ocupação do solo. Entre esses critérios, destacam-se o respeito à volumetria original e a integração com a paisagem urbana.

No que diz respeito à utilização compulsória de imóveis que, vazios ou subutilizados, descumprem sua função social, considera-se pertinentes, especialmente, aqueles localizados em Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis). Na APCP–Centro Antigo, há 12 Zeis demarcadas: Vila Nova Esperança, Centro Histórico, Lapinha, São Lourenço, Avenida Flora, Vila Conceição, Pilar, Liberdade, Caixa D'Água, Gamboa de Baixo/Unhão, Tororó e Alto da Esperança (Salvador, 2016a, 2016b).

Assim, considera-se que a aplicação do Peuc no Centro Antigo de Salvador é contraditória, porque a Lei nº 9.069/2016 estabeleceu que a APCP–Centro Antigo é integrante do Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (Savam) e conferiu ao município competência de tentar reverter o quadro de degradação ambiental dos espaços que possuem distintos valores materiais e imateriais para o município e sociedade soteropolitana através de planos, projetos e programas (Salvador, 2016a, 2016b).

Em paralelo, o inciso I, §4º, do PDDU desobriga a aplicação do Peuc em área classificada como Savam, ou seja, o único instrumento previsto no Revitalizar não possui obrigação formal por conta da brecha legislativa do município (Salvador, 2016a). Para além das questões anteriormente colocadas, questiona-se a ausência de estudos sobre prognóstico do ordenamento territorial local, bem como legislação específica que abordasse todos os seus elementos (artigo 288), ou seja, as características do CAS.

Mesmo sem uma metodologia e diagnóstico claros, o Revitalizar estabeleceu prazos para a notificação do proprietário[13] em caso de utilização compulsória, solicitação de alvará ou realização de obras, bem como determinou a alíquota do

13 As características destes proprietários serão tratadas na seção "Os dados do Revitalizar".

IPTU Progressivo, mas não estabeleceu qual órgão competente seria responsável pela notificação nem pela manutenção do cadastro que permitiria o monitoramento e aplicação do Peuc e seus sucedâneos (Salvador, 2016a, 2017a, 2017b).

Logo, na prática, entende-se que, com essa brecha legislativa e a falta de transparência do programa, é possível que os imóveis do Centro Antigo continuem sendo utilizados para fins especulativos por uma elite empresarial (Reis, 1998), cujo poder público acaba atuando de forma colaborativa, seja porque não dispõe de regras específicas nos jogos de interesses, seja porque não possui legislação específica para a regulamentação do instrumento (Denaldi *et al.*, 2017).

O Programa Revitalizar é um exemplo de flexibilização da produção do espaço urbano, pois, ao abrir caminho para o que trata como "refuncionalização", permite o desenvolvimento de projetos privados na localidade do Centro Antigo e atrai novos investimentos, geralmente, do ramo hoteleiro e imobiliário, sendo uma ação que continua em curso pela injeção de investimentos e dotação de infraestruturas urbanas por parte do Estado. Entretanto, os grupos sociais excluídos, como comerciantes locais e moradores tradicionais, não são inseridos no processo de acumulação de capital. Nesse sentido, o papel do Estado resume-se a ser meramente um regulador das ações em curso, que, por meio dos impostos de circulação de mercadoria, trazem rentabilidade ao município.

Assim, entende-se que os instrumentos do Estatuto da Cidade, incorporados pelo PDDU de Salvador, poderiam ter sido instituídos na perspectiva de criar um círculo virtuoso nos incentivos para o Centro Antigo de Salvador através do Programa Revitalizar, como, por exemplo, fomentar o retorno dos residentes expulsos a partir da década de 1990 por meio da habitação de interesse social em imóveis que se encontram em estado de ociosidade.

Nesse mesmo caminho, observa-se que nem mesmo o Peuc e seus sucedâneos, estabelecidos pelo Revitalizar, foram capazes de alcançar minimamente ações de preservação do CAS, pois nunca foram efetivamente regulamentados e aplicados. O que se observou foram imóveis que descumprem sua função social sem que haja respaldo legislativo que determine a compulsoriedade de uso. Quais das intervenções realizadas no CAS efetivamente contemplaram os moradores tradicionais? Os demais instrumentos instituídos pelo PDDU de Salvador, mesmo havendo uma redação pautada nas diretrizes da política urbana, impactam negativamente no Centro Antigo, dada a seletividade das normativas e a intencionalidade de uso dos instrumentos urbanísticos, os quais têm sido utilizados para fins de mercado e com enfoque na indústria do turismo (Pinho, 2019).

Quadro 1 – Termos de adesão dos processos indeferidos pelo Programa Revitalizar

Id.	Mês/ Ano	Tipo de Requerente	Categoria de Uso	Subcategoria de Uso	Grupo de Atividade	Situação do Imóvel	Bairro
1	S/I	Pessoa Física	Não Residencial	Comercial	Serviço administrativo	Utilizado	Caminho das Árvores
2	S/I	Pessoa Física	Residencial (1)	Moradia	Apartamento	Utilizado	Pernambués
3	09/2017	Pessoa Física	Não Residencial	Comercial	Loja de Tecidos	-	Boca do Rio
4	10/2017	Pessoa Física	Não Residencial	De Serviços	Hotel Pelourinho (Hotelaria)	Utilizado	Centro Histórico
5	01/2018	Pessoa Jurídica	Não Residencial	Comercial	Loja de Tecidos	Utilizado	Saúde
6	01/2018	Pessoa Jurídica	Não Residencial	De Serviços	Estacionamento de veículos	Utilizado	Centro
7	01/2018	Pessoa Jurídica	Não Residencial	De Serviços	Estacionamento de veículos	Utilizado	Centro
8	01/2018	Pessoa Jurídica	Não Residencial	De Serviços	Estacionamento de veículos	Utilizado	Centro
9	02/2018	Pessoa Física	Residencial	Casa	Moradia	Utilizado	Santo Antônio
10	03/2018	Pessoa Jurídica (2)	Não Residencial	Institucional	Administração Pública (Edifício Empresarial Thomé de Souza)	Utilizado	Caminho das Árvores
11	09/2018	Pessoa Física (3)	Não Residencial	Comercial	Varejista de vestuário e acessórios	Ocioso	Comércio
12	09/2018	Pessoa Física (3)	Não Residencial	-	-	-	Comércio
13	12/2018	Pessoa Jurídica (4)	Não Residencial	Comercial	*Stand* de vendas	-	Comércio
14	12/2018	Pessoa Física	Residencia l (1)	Moradia	Apartamento	Utilizado	Pernambués

Id.	Mês/ Ano	Tipo de Requerente	Categoria de Uso	Subcategoria de Uso	Grupo de Atividade	Situação do Imóvel	Bairro
15	02/2019	Pessoa Física	Não Residencial	Lazer	Casa Preta (Espaço Cultural)	Utilizado	Dois de Julho
16	03/2020	Pessoa Física (5)	-	-	-	-	Comércio
17	04/2021	Pessoa Física	Não Residencial	De Serviços	Escritório de Contabilidade	Utilizado	Comércio

Notas:

1. Foram abertos 2 processos para o mesmo imóvel por pessoas físicas diferentes.
2. A pessoa jurídica é o Município de Salvador.
   Processo aberto por pessoa física, mas a requerente é familiar do quadro de sócios da ADUB FILHOS LTDA. Não foi possível identificar se os 2 processos abertos foram designados ao mesmo imóvel, visto que os logradouros de identificação são diferentes.
3. Processo aberto por pessoa física, mas o requerente é empresário com participação em 8 CNPJs, segundo o site Transparência CC[14].
4. A pessoa física possui cargo de Subprocuradora Geral da República e integrante do Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSPF).

Fonte: elaborado pelas autoras com base nos dados disponibilizados pela Sedur (2021).

14 Disponível em: https://transparencia.cc/dados/socios/739795/emanoel-bastos-nogueira/.

Os dados do Programa Revitalizar

A planilha de controle dos dados do Programa Revitalizar foi analisada no período entre maio de 2017 (a partir da data de regulamentação) até o dia 31 de maio de 2021, o que corresponde a cerca de quatro anos. Ela foi solicitada à Sedur[15] por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e possuía informações sobre o *status* e data do termo de adesão, nome do requerente e dados de localização do imóvel que pleiteou a adesão.

Na planilha, não há informações que tratem da relação dos benefícios pleiteados e, quando questionado, a resposta institucional nos conferida por e-mail foi que "não [há] essa informação tabelada, até porque a única taxa da SEDUR que abrange os benefícios do Revitalizar é a taxa de Licenciamento, as demais são concedidas pela SEFAZ". Entretanto, o inciso V, artigo 4º, do Decreto nº 28.775/2017 designa a responsabilidade da Sedur em disponibilizar os dados cadastrais atualizados do imóvel e do proprietário, bem como a relação dos benefícios fiscais pleiteados, pertinentes aos impostos municipais para a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (Sefaz). Logo, os limites de atuação dos órgãos administrativos são muito difusos e confundem quem tenta compreender os aparatos legislativos do Programa Revitalizar.

Dentro do período solicitado à Sedur, o Programa Revitalizar teve 59 termos de adesão abertos, dos quais 17 processos foram indeferidos e 42 processos foram deferidos. Além da inexistência da relação dos benefícios pleiteados, a planilha de controle supracitada não sintetiza a justificativa da decisão nem traz informações que categorizem o uso do solo. Os Quadros 1 e 2 elencam, respectivamente, os termos de adesão dos processos indeferidos e deferidos adaptados da planilha. As classificações "Categoria de Uso", "Subcategoria de Uso" e "Grupo de Atividade" foram definidas conforme adaptação dos incisos I e II, artigo 194, da Lei nº 9.069/2016 e inciso III, artigo 3, da Lei nº 9.148/2016. Já a "Situação do Imóvel", pela redação do artigo 286, Lei nº 9.069/2016, considera a função social da propriedade urbana.

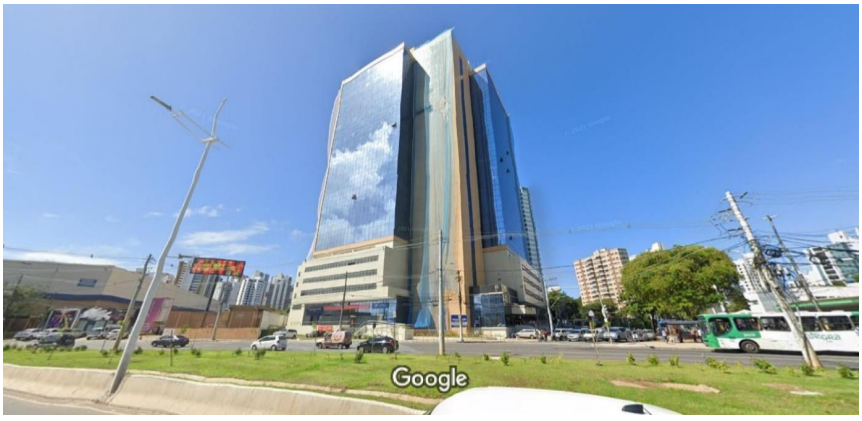
Em análise do Quadro 1, é possível observar que os processos indeferidos possuem, em sua maioria, imóveis localizados na área da APCP–Centro Antigo (coluna "Bairro"), porém foram indeferidos por outras razões não explicitadas na planilha de controle disponibilizada pela Sedur. Como hipótese, supõe-se

15 Expediente nº 154/2021 aberto pelo Colegiado de UNEB no Portal de Serviços da SEDUR.

que, quando realizada a vistoria, os referidos imóveis apresentaram irregularidades às exigências do que a secretaria entende por edificação, restauração, recuperação ou reforma do imóvel. Entretanto, 5 dos 17 processos indeferidos possuem imóveis situados fora da poligonal de abrangência do Programa Revitalizar (Id. 1, 2, 3, 10 e 14), sendo localizados nos bairros Pernambués (2), Caminho das Árvores (2) e Boca do Rio (1).

Um dos imóveis que teve seu processo indeferido (Id. 10) foi o Edifício Empresarial Thomé de Souza (Figura 4), prédio empresarial localizado no bairro Caminho das Árvores, que abriga a Sedur (mas não exclusivamente), responsável pela análise do termo de adesão do Programa Revitalizar, bem como pela definição do seu *status* final. Cabe questionar o intuito do município de Salvador enquanto requerente de um benefício de incentivo fiscal que não lhe pode ser concedido por desobedecer aos requisitos mínimos e restritivos de localização (artigo 2, Lei nº 9.215/2017).

Figura 4 – Edifício Empresarial Thomé de Souza



Fonte: Google Street View (julho/2021).

Outro ponto de análise é resultante da inexistência de informação dos benefícios pleiteados pelos requerentes como já mencionado, visto que há duplicidade na abertura de processos para um mesmo imóvel, que são abertos por diferentes pessoas físicas (Id. 2 e 13). Além disso, não há informações sobre "Categoria de Uso", "Subcategoria de Uso" e "Grupo de Atividade" dos imóveis pleiteados conforme deveriam constar segundo as classificações do uso que

visam cumprir as diretrizes de ordenamento territorial urbano dispostas no PDDU e na Louos (inciso III, artigo 3º, Lei nº 9.148/2016).

Ademais, pode-se dizer que os dados da localização dos imóveis pleiteados na planilha de controle do Programa Revitalizar não são apresentados linearmente, pois há itens sem identificação do Código de Endereçamento Postal (CEP), sem identificação do logradouro, apenas com a identificação do bairro e outras situações correlatas. Com isto, pode-se perceber que a referida planilha é insuficiente para conferir acesso à informação com a transparência necessária.

Já na análise do Quadro 2, é possível ver que 13 dos 42 imóveis estão em situação ociosa, chamados também de imóveis não utilizados (Id. 6, 7, 9, 11, 12, 13, 15, 16, 20, 21, 29, 30, 31). Isso significa que estes foram deixados fechados e/ou em ruínas, portanto descumprindo sua função social, além da contínua depreciação física para mera especulação imobiliária. No âmbito dos centros históricos, instrumentos do Estatuto da Cidade podem ser implementados, estimulando o proprietário de um bem à recuperação e/ou restauração. Vale apontar que uma situação recorrente em centros antigos é a ociosidade parcial dos imóveis, isto é, o térreo de um antigo sobrado é utilizado para fins comerciais, mas seus pavimentos superiores encontram-se desocupados e, algumas vezes, causando riscos materiais, tanto ao ponto comercial ali existente quanto aos transeuntes da localidade por conta da deterioração física da parte sem uso (Id. 30).

Uma parcela dos processos deferidos advém de estabelecimentos do ramo da hotelaria, dos setores de eventos e da cultura que utilizam do solo urbano do Centro Antigo para girar o setor econômico do município. O Museu do Mar Aleixo Belov é um exemplo (Figura 5). Inaugurado em 2 de dezembro de 2021, é um espaço destinado à cultura de iniciativa privada, que abriga um acervo náutico de objetos trazidos por Belov[16] das suas cinco voltas ao mundo e da sua expedição para a Antártica.

Correlacionado ao tipo de atividade exercida nos imóveis que tiveram os termos de adesão deferidos, encontra-se a estratégia global de isolar os centros antigos numa tentativa de condicionar a paisagem urbana em um museu

16 Aleixo Belov (Alexey Dimitrievitch Belov) é um ucraniano radicado na Bahia, residente na capital desde os seis anos de idade. Ele é engenheiro de formação, mas foi como navegador e escritor que construiu sua fama, visto que foi reconhecido pela Marinha do Brasil como o primeiro navegador a dar uma volta ao mundo em solitário com veleiro de bandeira brasileira. Essa viagem resultou no livro *A volta ao mundo em solitário* (1981).

a céu aberto, no qual prevalece o consumo da imagem. Em decorrência desse processo, o Centro Histórico se transforma exclusivamente em um espaço destinado à indústria do turismo, com atributos relacionados ao consumo da imagem do passado, que passam a adquirir tons imperativos na dinâmica urbana (Reis, 1998).

Figura 5 – Museu do Mar Aleixo Belov

Fonte: G1 BA (2021).

Neste contexto, cabe ressaltar o caráter discriminatório do Revitalizar, cuja divulgação não teve e ainda não tem como alvo o público de baixa renda residente na APCP–Centro Antigo. Essa deveria ser uma atribuição da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo (Secult)[17], visto que ocupantes dos casarões abandonados, apontados nos estudos de Reis (1998) como guardiões do patrimônio, como também moradores locais sem influência econômica e/ou política, não possuem conhecimento da existência e da possibilidade de aderir ao programa nem têm recursos financeiros para intervir com seguridade e perante as normas estabelecidas pelo Iphan.

17 Conforme o artigo 13, Decreto nº 28.775/2017, a Secult conjuntamente à Sefaz e à Sedur são responsáveis pela promoção da divulgação do Programa Revitalizar. Além disso, os órgãos também devem realizar o acompanhamento e a produção de relatórios informativos dos resultados para poder disponibilizar em seus *sites* e no Sistema de Informações Municipais (SIM).

Quadro 2 – Termos de adesão dos processos deferidos pelo Programa Revitalizar

Id.	Mês/ Ano	Tipo de Requerente	Categoria de Uso	Subcategoria de Uso	Grupo de Atividade	Situação do Imóvel	Bairro
1	S/I	Pessoa Jurídica (1)	-	-	-	-	-
2	08/2017	Pessoa Física	Não Residencial	Comercial (2)	Loja de Tecidos	Utilizado	Saúde
3	09/2017	Pessoa Jurídica	Não Residencial	De Serviços	Fera Palace Hotel (Hotelaria)	Utilizado	Centro Histórico
4	09/2017	Pessoa Física	Não Residencial	De Serviços (3)	Fasano Palace (Hotelaria)	Utilizado	Centro Histórico
5	09/2017	Pessoa Física (4)	Não Residencial	Comercial	Rango Vegan	Utilizado	Santo Antônio
6	09/2017	Pessoa Física	Residencial	Moradia	Casa	Ocioso	Saúde
7	10/2017	Pessoa Física (4)	Residencial	Moradia	Casa	Ocioso	Santo Antônio
8	01/2018	Pessoa Física (4)	Residencial	Moradia	Casa	Utilizado	Santo Antônio
*9	01/2018	Pessoa Física	Residencial (5)	Moradia	Sobrado	Ocioso	Santo Antônio
10	01/2018	Pessoa Física	Residencial	Moradia	Sobrado	Utilizado	Santo Antônio
11	02/2018	Pessoa Física (6)	Residencial	Moradia	Sobrado	Ocioso	Santo Antônio
12	02/2018	Pessoa Física (6)	Residencial	Moradia	Sobrado	Ocioso	Santo Antônio
13	02/2018	Pessoa Física (6)	Residencial	Moradia	Sobrado	Ocioso	Santo Antônio
14	02/2018	Pessoa Física (6)	Não Residencial	De Serviços	Casa La Frida (Ativismo Urbano)	Utilizado	Santo Antônio
15	03/2018	Pessoa Física (6)	Residencial	Moradia	Sobrado	Ocioso	Santo Antônio

Id.	Mês/ Ano	Tipo de Requerente	Categoria de Uso	Subcategoria de Uso	Grupo de Atividade	Situação do Imóvel	Bairro
16	03/2018	Pessoa Física	Residencial	Moradia	Sobrado	Ocioso	Centro Histórico
17	03/2018	Pessoa Física	Não Residencial	-	-	-	Centro Histórico
18	03/2018	Pessoa Física (7)	Não Residencial	Comercial	Trapiche Quirino (Loja de Utensílios de Cozinha)	Utilizado	Comércio
19	03/2018	Pessoa Jurídica	Não Residencial	De Serviços	Chácara Baluarte (Eventos)	Utilizado	Santo Antônio
20	04/2018	Pessoa Física	Residencial (5)	Moradia	Sobrado	Ocioso	Santo Antônio
21	04/2018	Pessoa Física	Residencial (5)	Moradia	Sobrado	Ocioso	Santo Antônio
22	05/2018	Pessoa Jurídica	Não Residencial (8)	Institucional (?)	-	Em Reforma	Nazaré
23	06/2018	Pessoa Física (4)	Não Residencial	Comercial	Rango Vegan (Alimentação)	Utilizado	Santo Antônio
24	08/2018	Pessoa Jurídica	Não Residencial (8)	Institucional (?)	-	Em Reforma	Nazaré
25	08/2018	Pessoa Física	Não Residencial	Comercial	Caveira Discos (Loja de Discos)	Utilizado	Santo Antônio
26	10/2018	Pessoa Física	Residencial	Moradia	Casa	Utilizado	Dois de Julho
27	12/2018	Pessoa Jurídica	Não Residencial	De Serviços	Prédio Palacete	Em Reforma	Centro Histórico
28	12/2018	Pessoa Jurídica	Não Residencial (3)	De Serviços	Fasano Palace (Hotelaria)	Utilizado	Centro Histórico
29	02/2019	Pessoa Jurídica	Residencial (5)	Moradia	Sobrado	Ocioso	Santo Antônio
30	03/2019	Pessoa Jurídica	Uso Misto	-	-	Ocioso parcialmente	Comércio

Id.	Mês/ Ano	Tipo de Requerente	Categoria de Uso	Subcategoria de Uso	Grupo de Atividade	Situação do Imóvel	Bairro
31	03/2019	Pessoa Jurídica	Não Residencial	Comercial	-	Ocioso	Centro Histórico
32	04/2019	Pessoa Física (7)	Não Residencial	Comercial	Trapiche Quirino (Loja de Utensílios de Cozinha)	Utilizado	Comércio
33	04/2019	Pessoa Jurídica	Não Residencial	De Serviços	Edifício Wildberger (Diversos)	Utilizado	Comércio
34	05/2019	Pessoa Jurídica	Não Residencial	Institucional	Administração Pública (Condomínio Edifício Roosevelt - SEINFRA)	Utilizado	Comércio
35	05/2019	Pessoa Jurídica (9)	Não Residencial	De Serviços	Trapiché Barnabé (Eventos)	Utilizado	Comércio
36	05/2019	Pessoa Física	Não Residencial	Lazer	Museu do Mar (Cultural) (10)	Utilizado	Santo Antônio
37	01/2020	Pessoa Jurídica	Não Residencial	De Serviços	Terminal de Passageiros do Porto de Salvador	Utilizado	Comércio
38	04/2020	Pessoa Física	Residencial	Moradia	Sobrado	Em Reforma	Centro Histórico
39	07/2020	Pessoa Física (4)	Não Residencial	Comercial	Rango Vegan (Alimentação)	Utilizado	Santo Antônio
40	09/2020	Pessoa Jurídica (11)	-	-	-	-	Centro Histórico
41	12/2020	Pessoa Jurídica (9)	Não Residencial	De Serviços	Trapiché Barnabé (Eventos)	Utilizado	Comércio

Id.	Mês/ Ano	Tipo de Requerente	Categoria de Uso	Subcategoria de Uso	Grupo de Atividade	Situação do Imóvel	Bairro
42	05/2021	Pessoa Física	Não Residencial	Lazer	Museu do Mar (Cultural) (10)	Utilizado	Santo Antônio

Notas:

1. A pessoa jurídica é o município de Salvador, mas nos dados disponibilizados, não havia informações sobre o imóvel que teve benefícios fiscais concedidos.
2. Em 2017, o imóvel teve *status* de deferimento do Termo de adesão ao Programa Revitalizar. No ano seguinte, como mostra o item cinco do Quadro 1, o mesmo imóvel solicitou adesão ao referido programa e teve seu resultado indeferido.
3. O mesmo imóvel teve dois termos de adesão deferidos, abertos por uma pessoa física e uma pessoa jurídica distintas em datas diferentes.
4. O requerente teve cinco termos de adesão deferidos no bairro Santo Antônio, sendo quatro termos de adesão abertos em datas diferentes para o mesmo imóvel e dois de maneira independentes. Vale apontar aqui que o imóvel deferido nos Id. 5, 23 e 39 foi também objeto de indeferido, como mostra o item nove do Quadro 1.
5. O mesmo imóvel teve quatro termos de adesão deferidos, abertos por duas pessoas físicas e uma pessoa jurídica diferentes em datas iguais e distintas.
6. A requerente teve cinco termos de adesão deferidos no bairro Santo Antônio, sendo três processos abertos em datas diferentes para o mesmo imóvel.
7. O mesmo imóvel teve dois termos de adesão deferidos em datas diferentes.
8. O mesmo imóvel teve dois termos de adesão deferidos, abertos por uma pessoa física e uma pessoa jurídica distintas em datas diferentes.
9. O mesmo imóvel teve dois termos de adesão deferidos, abertos distintas em datas diferentes.
10. O mesmo imóvel teve dois termos de adesão deferidos em datas diferentes.
11. Existe a hipótese de que, como a requerente é a Vila Galé Brasil Atividades Hoteleiras LTDA, o imóvel em questão é o novo projeto hoteleiro pensado pela Vila Galé para a Rua Chile[18].

Fonte: elaborado pelas autoras com base nos dados disponibilizados pela SEDUR (2021).

18 Disponível em: https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/governo-autoriza-estudo-para-construcao-de-hotel-no- palacio-rio-branco/.

Outro ponto de análise, já apresentado anteriormente, está relacionado às informações difusas da planilha de controle do Programa Revitalizar, sendo que para os processos deferidos, tal questão é ainda mais emblemática, visto que um mesmo imóvel e/ou mesmo requerente teve um termo de adesão deferido em até cinco vezes, como também existem termos de adesão sem informações completas. Se houvesse, por exemplo, dados sobre benefícios pleiteados pelos requerentes, essa poderia ser uma solução simples para sanar as dúvidas de quem utiliza o Revitalizar como objeto de pesquisa, além de conferir maior transparência pública.

Cabe questionar se as lacunas existentes são estratégicas por parte do poder público, já que o município de Salvador teve um termo de adesão deferido (Id. 1), mas na planilha de controle não há nenhuma informação sobre o imóvel pleiteado nem nenhuma outra informação correlata. Dessa questão, pode-se inferir que a administração pública municipal opta por atender a determinados interesses em detrimento de outros, favorecendo a lógica da acumulação de bens imóveis com incentivos fiscais nas mãos de poucos.

As informações de uso de ambos os quadros foram metodologicamente extraídos das imagens do Google Street View entre os anos de 2017 e 2021 e do conhecimento prévio do território para identificá-los, mas que não confere 100% de eficácia como seria em um trabalho de campo. A inexistência das informações relacionadas às classificações de solo urbano no referido território pode acarretar irregularidades frente às disposições legais da Louos.

Assim, nota-se que o Programa Revitalizar aprovou muitos termos de adesão que se propunham a recuperar imóveis para fins, majoritariamente, de atividades que trariam rentabilidade para a área de intervenção e, consequentemente, ao município, excluindo os demais moradores da extensa área que é o Centro Antigo de Salvador. Mas até que ponto reativar a economia e gerar empregos ajuda na redução das disparidades?

Como concluir? Pequenas tessituras sobre o (in)acesso popular ao Revitalizar

Os resultados da análise da planilha de controle do Programa Revitalizar, bem como o entendimento desta política pública tributária, mostram que o modelo hegemônico de produção de cidades impacta diretamente no

desenvolvimento do programa. O Estado é seletivo na defesa dos seus interesses, pois não busca mecanismos de divulgação ampla e clara para acesso e compreensão dos moradores de baixa renda do Centro Antigo, com o intuito de inseri-los no processo de concessão dos incentivos fiscais. Assim, entende-se que a administração pública municipal tem optado por um planejamento voltado aos que têm maior poder financeiro.

No corpo deste modelo de planejamento, estão os grupos econômicos que investem na promoção do turismo e do entretenimento – empresários e redes hoteleiras – que conseguem ter acesso facilitado aos programas voltados à concessão de incentivos fiscais no âmbito municipal. Isto é consequência da manutenção da lógica da mercantilização e da concentração da propriedade em detrimento dos moradores tradicionais do CAS, que, em sua maioria, não possuem o devido acesso à informação, não conquistam sua adesão ao programa e não alcançam os incentivos fiscais previstos. Portanto, o programa não inclui um grupo social que seria o maior beneficiado em termos de equidade social.

Conclui-se ainda que o Programa Revitalizar tem muitas lacunas no que tange à sua adesão, sintetizadas em três pontos de reflexão:

O Portal de Serviços da Sedur não é intuitivo nem possui uma cartilha explicativa do passo a passo, apesar de o *site* ter sido remodelado na última gestão do ex-prefeito ACM Neto (2017-2020);

O Decreto nº 28.775/2017, que designa as competências dos órgãos envolvidos no programa, possui uma linguagem meramente técnica e jurídica, além de ser generalista;

O acesso à informação, garantido pela Lei nº 12.527/2011, e a planilha de controle não dialogam efetivamente, pois esta não disponibiliza e não expõe todos os dados necessários (e não sensíveis) para se ter compreensão da lógica existente no Revitalizar, como por exemplo, os benefícios pleiteados pelo requerente, a localização com precisão dos imóveis pleiteados, as informações de uso e ocupação do solo – categoria de uso, subcategoria de uso e grupo de atividade – e a justificativa para o *status* final do termo de adesão, gerando duplicidade de informação e/ou desencontro delas.

O grande desafio que se coloca para o poder público é a construção de um novo modelo de política pública tributária pensada para atender a todos, de modo a respeitar o princípio da igualdade, do acesso à informação e da redistribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização, bem como buscar

continuamente a redução das desigualdades sociais, visto que ela é fulcral para a função social do tributo.

Vale apontar também a necessidade emergente de o poder público criar, regulamentar e monitorar leis específicas para o efetivo funcionamento dos instrumentos urbanísticos previstos na Louos e outras normativas urbanísticas, como por exemplo, a regularização e gestão das Zeis, como o estabelecimento de lei específica para tratar das Operações Urbanas Consorciadas (OUC) como aliadas e não criadoras de simulacros para fins de especulação e apropriação dos espaços pela produção imobiliária e hoteleira e outras ferramentas técnicas.

Tal desafio requer pensamentos insurgentes inseridos na esfera pública e que os sujeitos destes pensamentos tenham disposição para romper com a trajetória de acumulação de riquezas através da matéria tributária. No caso da Bahia, ainda há o Carlismo – movimento político que se perpetua em continuidade aos coligados de ACM em cadeiras administrativas – a ser enfrentado e superado.

Referências

ALEIXO Belov. *Wikipédia*: A enciclopédia livre, [*s. l.*], 2012. Disponível em: https://bit.ly/3qWtIZg. Acesso em: 8 jan. 2022.

BAHIA. Projeto Elaboração de Normas e Critérios de Intervenção para o Centro Histórico de Salvador. *Universidade Federal da Bahia*, Salvador, 2019. Disponível em: https://bit.ly/3F8sIq3. Acesso em: 8 jan. 2021.

BASSUL, J. R. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. *In*: CARVALHO, C. S.; ROSSABACH, A. *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 71-90.

BRAGA, P. M.; SANTOS JÚNIOR, W. R. O Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador e as lições das Cartas Patrimônios. *Revista Arquitextos*, v. 9, n. 107.94, 2009. Não paginado. Disponível em: https://bit.ly/3q5YPCv. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://bit.ly/3n8AIRw. Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras

providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://bit.ly/3thf7KV. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. *Termo de Execução Descentralizada 01/2018 - IPHAN/BA - Regulamentação de Intervenções nas* áreas *tombadas da zona central da cidade de Salvador*. Brasília, DF: IPHAN, 2018. Disponível em: https://bit.ly/3JVG0to. Acesso em: 8 jan. 2022.

BRASIL. *Termo de Execução Descentralizada 03/2019 - IPHAN/BA - Regulamentação de Intervenções nas* áreas *tombadas da zona central da cidade de Salvador*. Brasília, DF: IPHAN, 2019. Disponível em: https://bit.ly/3f6gpA0. Acesso em: 8 jan. 2022.

CHOAY, F. *A Alegoria do Patrimônio*. São Paulo: Estação Liberdade, 2001.

COELHO NETO, A. S. Redes sociais, participação social e a territorialidade como componentes de democratização do ordenamento territorial. *In*: SILVA, O. A.; SANTOS, E. M. C.; COELHO NETO, A. S. (org.). *Identidade, Território e Resistência*. Rio de Janeiro: Consequência, 2014. v. 1. p. 131-145.

COELHO NETO, A. S. Territorialidade: uma proposição teórico-conceitual. *In*: SILVA, A.; AMORIM, I.; CASTRO, S. (org.). *Educação, Territorialidade e Formação Docente*: contextualizando pesquisas. Curitiba: CRV, 2016. v. 1. p. 15-29.

CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. 3. ed. São Paulo: Ática, 1995.

DENALDI, R. *et. al*. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 172-186, 2017. Disponível em: https://bit.ly/3zNwxlt. Acesso em: 8 jun. 2022.

FREITAG, B. *Teorias da cidade*. Campinas: Papirus, 2006.

G1 BA. Museu do Mar Aleixo Belov é inaugurado em Salvador e abre para visitação do público. *G1 BA*, Salvador, 2 dez. 2021. Disponível em: https://glo.bo/3HQb5ge. Acesso em: 5 jan. 2022.

LAGE, S. D. L. e; FRANCISCO FILHO, L. L. A construção do Estatuto da Cidade e da ideia de Plano Diretor numa perspectiva histórica: discutindo a adequação destes instrumentos aos municípios de pequeno porte populacional. *Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, São Carlos, v. 18, p. 1-16, 2020. Disponível em: https://bit.ly/3y0DZbG. Acesso em: 8 jun. 2022.

LEAL, C. F. B. (org.). *As Missões da Unesco no Brasil*: Michel Parent. Tradução de Rejane Maria Lobo Vieira. Rio de Janeiro: IPHAN: COPEDOC, 2008. Disponível em: portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/SerPesDoc3_MichelParent_m.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

PINHO, H. G. PDDU de Salvador e a apropriação empresarial da cidade. *In*: PINHO, H. G.; SERRA, O.; NUNES, D. *Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*: construindo novas possibilidades. Salvador: Edufba, 2019. p. 155-198.

REIS, L. *A história na vitrine*: novas estratégias e convenções no ritual de preservação. 1998. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1998.

SALVADOR. Decreto nº 28.775, 8 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 9.215, de 19 de maio de 2017, que instituiu o Programa de Incentivo à Restauração e Recuperação de Imóveis do Centro Antigo de Salvador – PROGRAMA REVITALIZAR, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 2017a. Disponível em: https://bit.ly/31Dwwlm. Acesso em: 13 set. 2021.

SALVADOR. Decreto n° 32.791, de 01 de setembro de 2020. Dispõe sobre a criação e delimitação de bairros no Município Salvador, na forma do art. 7º da Lei nº 9.278, de 2017 e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 2020. Disponível em: https://bit.ly/3HcZAoH. Acesso em: 13 set. 2021.

SALVADOR. Lei nº 3.289, de 21 de setembro de 1983. Altera e dá nova redação a dispositivos da Lei nº 2.403, de 23 de agosto de 1972, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 1983. Disponível em: https://bit.ly/3zDDa7T. Acesso em: 13 set. 2021.

SALVADOR. Lei nº 9.069, 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 2016a. Disponível em: https://bit.ly/3fnaEy9. Acesso em: 13 set. 2021.

SALVADOR. Lei nº 9.148, 29 de dezembro de 2016. Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 2016b. Disponível em: https://bit.ly/3zIwOUU. Acesso em: 13 set. 2021.

SALVADOR. Lei nº 9.215, de 19 de maio de 2017. Institui o Programa de Incentivo à Restauração e Recuperação de Imóveis no Centro Antigo de Salvador – PROGRAMA REVITALIZAR, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 2017b. Disponível em: https://bit.ly/31Dwwlm. Acesso em: 13 set. 2021.

SALVADOR. Lei n° 9.278, de 20 de setembro de 2017. Dispõe sobre a delimitação e denominação dos bairros do Município de Salvador, Capital do Estado da Bahia, na forma que indica, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 2017c. Disponível em: https://bit.ly/45hRRNU. Acesso em: 13 set. 2021.

SALVADOR. Lei nº 9.285, de 27 de dezembro de 2017. Institui o PLANO DE INCENTIVOS FISCAIS no âmbito DO PROGRAMA SALVADOR 360, para estímulo ao desenvolvimento econômico e à geração de empregos, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 2017d. Disponível em: https://bit.ly/3F8Z6sI. Acesso em: 13 set. 2021.

SALVADOR. Prefeitura lança programa Salvador 360 nesta segunda- feira (29). *SEDUR*, Salvador, 2017e. Disponível em: https://bit.ly/3zJUEzl. Acesso em: 13 set. 2021.

SALVADOR. Áreas de Proteção Cultural e Paisagística de Salvador (APCPs). Salvador: Fundação Mário Leal Ferreira, [20--a]. Disponível em: https://bit.ly/3f8bkag. Acesso em: 4 jan. 2022.

SALVADOR. Pelourinho Dia e Noite. Fundação e Museu Aleixo Belov (fechado - concluindo instalação). Salvador, [20--b]. Disponível em: https://bit.ly/3r5IdtE. Acesso em: 8 jan. 2022.

SANT'ANNA, M. A recuperação do Centro Histórico de Salvador: origens, sentidos e resultados. *RUA*, Salvador, n. 6, p. 44-59, 2003.

SILVA, J. S. S. *Programa Revitalizar*: a gestão do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) nas políticas públicas para o Centro Antigo da cidade de Salvador (BA). 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Urbanismo) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2022.

SIMPLEX. [*S. l.*], [20--]. Disponível em: https://bit.ly/3qVIoHW. Acesso em: 8 jan. 2022.

Capítulo 10

Podem as políticas da natureza fundamentar políticas ambientais?

Reflexões sobre as paisagens de restinga de Itapuã, Salvador (BA)

Marta Raquel da Silva Alves
Arina Borges Vital e Silva
Juna Borges Vital e Silva

Introdução

Se estivermos atentos e abertos a perceber, paisagens mostram como nós, humanos, em nossas múltiplas existências e modos de viver, interagimos com uma diversidade de seres, na experiência de fazer e coabitar mundos. A perspectiva antropocêntrica tem nos direcionado ao rareamento e escassez, ao priorizar posturas que se nutrem da subjugação, exploração e extermínio da diversidade biocultural. Isto acontece entre nossa própria espécie através, por exemplo, de violações étnico-racias, de gênero e classe; e no contato com outras espécies e formas de existências transmutadas em recursos para atender às necessidades de minorias hegemônicas. Esse movimento tem nos levado à crise climática e civilizatória que recai sobre a continuidade de nossa existência.

Ao fazermos um breve panorama histórico da implantação de políticas ambientais voltadas à criação de reservas naturais e às correntes de pensamento dirigidas à proteção ambiental e seus desdobramentos, inclusive na importação desse modelo pelo Brasil, pretendemos trazer algumas reflexões sobre como as políticas da natureza podem fundamentar as políticas ambientais.

Nos propomos a descrever a paisagem do Abaeté, no bairro de Itapuã na cidade de Salvador, Bahia, para observar relações sociais e históricas relevantes e, a partir dessa abordagem, refletir também sobre o fazer político com a natureza em Salvador.

Contextualizando as políticas ambientais brasileiras

Para compreender o tempo e a história do planeta, os geólogos dividem sua idade de acordo com as mudanças globais no sistema Terra, cujos registros são encontrados em camadas estratigráficas de rochas, sedimentos e geleiras. Desde meados do século XX, cientistas têm sugerido que não estamos mais na época geológica denominada Holoceno[1], mas numa nova época geoló-

1 O Holoceno corresponderia à época geológica mais recente e que teve início há aproximadamente 12 mil anos. Com o fim do período glacial, os anos que se seguiram foram marcados por uma relativa estabilidade climática e um abrandamento das

gica chamada Antropoceno, em que a capacidade destrutiva de atividades humanas passou "a exercer pressões excessivas sobre alguns dos mais relevantes ciclos biogeoquímicos, como o carbono e do nitrogênio" (Veiga, 2019, p. 27), acelerando as mudanças climáticas. A adoção dessa nova época segue em discussão na comunidade científica, mas os impactos e a magnitude das mudanças na configuração da superfície terrestre, na composição da atmosfera e na perda de biodiversidade, que têm nos direcionado para a possibilidade de uma extinção em massa de espécies, dão a dimensão da emergência climática atual e podem comprometer a própria existência humana (Brum, 2021; Danowski; Viveiros de Castro, 2014; Tsing, 2019; Veiga, 2019).

> [...] ao falarmos de emergência climática estamos nomeando um tempo de transformação antropogênica do planeta que não pode mais ser minimizada como 'eventos naturais' catastróficos [...]. [Estas] transformações [...] podem ser entendidas como acontecimentos socionaturais, isto é, as correlações entre o agenciamento de forças geológicas (temperatura, clima, floresta) com as agências e ações humanas. A mudança climática, espetacular em sua escala e força, é o resultado cumulativo dessas agências humanas e não humanas entrelaçadas (Cardoso; Santos, 2022, p. 2).

Não obstante a indefinição quanto à marcação do Antropoceno, é evidente que eventos mobilizados por parte da espécie humana como a revolução industrial e os bombardeios nucleares escalaram rapidamente as mudanças ambientais[2]. A percepção de perturbações ambientais velozes motivou, no final do século XIX, as primeiras ações de proteção ambiental. Sob receio da perda de áreas naturais para a expansão urbana ou para o extrativismo

---

temperaturas, capazes de promover "moderação e constância ecológicas tão formidáveis que propiciaram decisivos avanços sociais" (Veiga, 2019, p. 12), como a revolução agrícola.

2 Além da discussão sobre a revolução industrial e o consumo de reservas de carvão como marco do Antropoceno, Lewis e Maslin (2015) levantam duas outras décadas importantes para marcar o início desta nova época: 1610 e 1960. A primeira marca 150 anos antes da primeira revolução industrial e circunscreve as condições que permitiram a industrialização da Europa – a saber, a exploração das Américas e África; a segunda marca o período conhecido como a Grande Aceleração, em que os impactos antropogênicos já são indiscutíveis e acontecimentos capazes de alterar o funcionamento da Terra, como bombardeios nucleares, os quais ficaram registrados na estratigrafia.

predatório que alimentava as recém-criadas indústrias, nos EUA, iniciou-se a implementação de políticas públicas para criação de reservas naturais e parques nacionais tidos como a "forma de salvar pedaços da natureza, de grande beleza, dos efeitos deletérios do desenvolvimento urbano industrial" (Diegues, 2001, p. 37).

Essa prática se difundiu por muitos países, inclusive os da América Latina, nos quais a exploração dos recursos naturais vem desde os tempos das colônias espanhola e portuguesa (Gudynas, 2019). Mesmo sob essa condição extrativista, os países latinos foram influenciados pelos debates ambientais dos EUA, e, no início do século XX, a defesa ambiental se instalou calcada, inicialmente, na proteção de paisagens por seu valor estético, mais especificamente, por sua beleza cênica (Diegues, 2001; Santilli, 2005). Esse modelo de "proteção" baseado na criação de reservas de áreas naturais foi orientado pela mesma lógica antropocêntrica que provocou, primeiramente, a devastação, na qual toda valoração da natureza estava centrada nas necessidades e desejos humanos, seja em termos estéticos, utilitários ou econômicos.

A importação do modelo estadunidense pelo Brasil se concretizou na década de 1930[3], quando a prática de criação de reservas naturais deu tímidos primeiros passos no eixo Sul-Sudeste. A partir da década de 1960, com a "expansão da fronteira agrícola e a destruição de florestas" (Diegues, 2001, p. 115), a criação de parques nacionais foi ampliada para todas as regiões do país. Essa disseminação se deveu às exigências das agências internacionais que, por um lado, incentivaram um desenvolvimento econômico predatório, financiando grande obras[4] e, por outro, exigiam ações de conservação ambiental, efetivadas através da criação dos parques nacionais, além da

3 O Parque Nacional de Itatiaia, no estado do Rio de Janeiro, instituído em 1937, foi o primeiro parque nacional do Brasil. Antes disso, o país já tinha iniciado os primeiros passos na implementação de uma política ambiental com a criação do Código da Águas (1934), o Código Florestal (1934) e o Código de Caça e Pesca (1934) (Diegues, 2001; Santos, 2004).

4 Entre as grandes obras desenvolvimentistas, podemos citar a Transamazônica, as hidrelétricas de Itaipu (PR), Tucuruí (PA), Balbina (AM), o projeto de mineração Grande Carajás (PA), a usina nuclear de Angra dos Reis (RJ), os centros químicos e petroquímicos em cidade como Cubatão (SP), Rio de Janeiro (RJ), Simões Filho (BA) e Camaçari (BA).

instituição da Política Nacional de Meio Ambiente em 1981[5] (Diegues, 2001; Santilli, 2005; Santos, 2004).

Ressalta-se que este modelo de reservas de áreas naturais fundamentadas na proibição da permanência humana, limitadas à visitação e pesquisas científicas, funcionou no caso do Brasil como uma ferramenta de desterritorialização de povos originários e populações tradicionalmente relacionadas a estes territórios (Diegues, 2001; Santos, 2019). Os movimentos sociais brasileiros formados por indígenas, quilombolas e populações tradicionais pressionaram o desenvolvimento de políticas públicas e leis[6], rompendo, em parte, com a orientação do modelo estadunidense ao preverem mecanismos e instrumentos de gestão que os incluíam nas áreas ambientalmente protegidas (Santilli, 2005).

Os movimentos socioambientalistas brasileiros pautaram-se em um ideal de sustentabilidade voltado para a promoção de justiça social e reparação da pobreza e das desigualdades através da valorização da diversidade cultural e na defesa e consolidação de processos democráticos com a ampla participação da sociedade na gestão ambiental (Santilli, 2005). Apesar dos avanços legais na adequação da legislação ambiental às especificidades socioculturais, étnicas e biológicas brasileiras e diante do atual cenário global de colapso ecológico e emergência climática, o Brasil tem apresentado dados alarmantes de desmatamento. As projeções globais demonstram que todos iremos sofrer os efeitos da crise ambiental que se aprofunda. Entretanto, o papel aferido à humanidade enquanto força geológica capaz de alterar o funcionamento do sistema da Terra precisa ser relativizado, uma vez que

> [...] quem consumiu o planeta foi uma minoria rica, majoritariamente branca, localizada no Norte do globo, em especial na Europa e nos Estados Unidos, associada às elites financeiras extrativistas dos países do Sul, a maioria deles convertida em nações pelo projeto colonial (Brum, 2021, p. 70).

5 Importante destacar que a Política Nacional do Meio Ambiente, apesar de criada em 1981, tem sido atualizada e modificada através da inclusão e supressão de artigos desde então.

6 Destaca-se a Constituição Federal de 1988 e a inserção de novos artigos na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente/1981 que passaram a prever a garantia de direitos aos povos originários e comunidades tradicionais e a instituição de Unidades de Conservação de Uso Sustentável. Destaca-se entre os movimentos sociais o importante papel do seringueiro Chico Mendes (Santili, 2005).

A assimetria na distribuição de responsabilidades pela crise ecológica não evidencia que a distribuição do ônus[7] também é desigual, na medida que são "os negros e indígenas, os mais pobres e as mulheres aqueles que serão os atingidos primeiro e com muito mais violência pelo superaquecimento global e pela perda de biodiversidade" (Brum, 2021, p. 71). Ao mesmo tempo, estudos apontam que comunidades indígenas dos trópicos são responsáveis por mais de 20% do manejo do carbono estocado em florestas, ou seja, na mitigação das emissões globais (Cardoso; Santos, 2022).

O lugar cabido à natureza nos ideais de progresso e desenvolvimento vem sendo cada vez mais questionado pelos movimentos de ambientalização das lutas sociais. Segundo Maristela Svampa (2016, p. 149), o que tem sido chamado de recursos naturais é ressignificado como "bens comuns", no intuito de demarcar a "necessidade de manter fora do mercado os recursos que, por seu caráter de patrimônio natural, social e cultural, possuem um valor que transcende qualquer preço" e precisam ser encarados como bens coletivos potencializando as lutas ancestrais pela terra.

A perspectiva dos humanos como uma ameaça ao meio ambiente é uma invenção colonial. Estudiosos da diversidade biocultural têm defendido que a diversidade biológica atual é uma herança dos grupamentos humanos que habitavam esses territórios, reconhecidamente biodiversos, em contextos históricos anteriores à visão utilitarista da natureza (Balée, 2008; Toledo; Barrera-Bassols, 2015). Além disso, defendem que a transmissão desse conhecimento aos descendentes resguarda os modos de ser e estar com a natureza produtores e mantenedores de biodiversidade.

É importante termos em vista, conforme afirma o cientista político Ulrich Brand (2016, p. 129), que as políticas públicas são "resultado de disputas entre diferentes atores políticos e sociais, que respondem sempre a um determinado momento conjuntural". O momento atual é marcado pelo aprofundamento da crise ambiental, em que os efeitos do colapso climático já não podem ser negados e a perspectiva antropocêntrica, sob a qual estão alinhadas políticas ambientais, é esgarçada. Assim, os grupos hegemônicos, que sempre pautaram as políticas públicas e fizeram seus interesses prevalecer,

7 A sustentação das desigualdades sociais, étnicas e de gênero, mesmo no contexto de colapso climático que deverá atingir todo o planeta, parece tão notória que já tem nome: *apartheid* climático e foi cunhada pela Organização das Nações Unidas (Brum, 2021).

buscam alternativas que não lhe destituam das posições de dominação nas quais sempre estiveram. A urgência de se repensar a ética ambiental que tem guiado o fazer político, reivindicado por movimentos sociais, ambientais e povos originários, é também a defesa de modos de existência contrários à redução da natureza a recursos econômicos.

A adoção do projeto de desenvolvimento sustentável internacional que tem sido defendido desde a década 1980, como alternativa à crise, segundo Brand (2016), fracassou justamente pelas limitações das políticas de sustentabilidade de abarcar a multiplicidade de fatores socioeconômicos, culturais e políticos. "Uma transformação profunda não pode ser reduzida a políticas públicas sem que antes se pergunte se, e de que maneira as estruturas sociais podem ser mudadas. Até porque as políticas públicas, em geral, são uma expressão dessas estruturas" (Brand, 2016, p. 126-127). Se a estrutura colonial hierarquizada, racializada, patriarcal e dicotômica que rege as políticas ambientais e as relações socioecológicas com o mundo que habitamos não muda, as relações assimétricas de poder continuam sendo reeditadas e o lugar da natureza continua sendo de dominação e mercantilização.

A superação da perspectiva antropocêntrica implica estabelecer um outro fazer político, uma ética ambiental pautada no entendimento de que somos parte da natureza e não possuidores dela. Segundo o biólogo Humberto Maturana e a psicóloga Gerda Verden-Zöller (2004, p. 239), para isso precisamos ampliar nosso "conhecimento e consciência em relação à interligação dos processos da biosfera e sobre a capacidade humana de agir como parte dela". Compreender o mundo para além das necessidades humanas requer, segundo a antropóloga Anna Tsing (2019, p. 129), uma mudança de atitude que implica sabermos "sobre os mundos sociais que outras espécies ajudam a construir". Para o fazer político com a natureza devemos, humildemente, recuar do lugar de tutela sobre dinâmicas que não compreendemos e recusar nossa suposta condição de excepcionalidade[8] frente às demais espécies que também habitam a Terra. As relações políticas do bairro de Itapuã, em Salvador, nos convidam a observar e descrever criticamente as políticas ambientais e a tessitura das paisagens, e dessa experiência pensar o fazer político com a natureza.

8 Para a antropóloga Anna Tsing, conceitos como sociabilidade, liberdade e intencionalidade não se referem excepcionalmente aos humanos nem são intrínsecos à espécie humana.

A compreensão dos ciclos de morte-vida; o reconhecimento da finitude das coisas; o respeito aos tempos da terra; a responsabilidade com os territórios e o cuidado com as diversas formas de vida: essas maneiras de pertencer à terra, estabelecendo um modo de habitar orgânico e territorializado, que se organiza e se envolve com a natureza, têm sido chamadas pelo tradutor quilombola Antônio Bispo dos Santos como *biointeração* (Santos, 2019). Bispo dos Santos, comumente conhecido como Nêgo Bispo, suscita o debate sobre a existência de muitos modos de estar com a natureza, se relacionar com ela e protegê-la, que vão além do modelo de criação de reservas, ou ilhas onde a presença humana é vista como devastadora. Deve-se assumir uma posição de cuidado e responsabilidade com o território e as diversas existências que lhe coabitam, e negar a relação assimétrica de poder estabelecida pela perspectiva antropocêntrica. Deste modo, podemos avançar em direção a um sentido de abundância vinculado à confiança na diversidade das formas de existência, no respeito mútuo, nas relações comunitárias, na colaboração, na "compreensão do caráter sistêmico, cíclico, recursivo e não linear dos processos da biosfera" (Maturana; Verden-Zöller, 2004, p. 238). Seguindo os conselhos de Nêgo Bispo em *Colonização, quilombos: modos e significações* (2019):

> [...] a melhor maneira de guardar o peixe é nas águas. E a melhor maneira de guardar os produtos de todas as nossas expressões produtivas é distribuindo entre a vizinhança, ou seja, como tudo que fazemos é produto da energia orgânica esse produto deve ser reintegrado a essa mesma energia (Santos, 2019, p. 66).

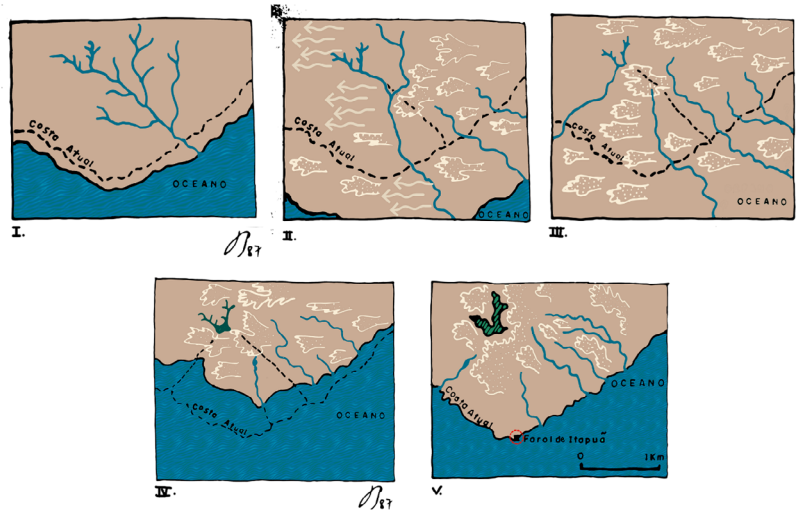
É mesmo preservação? Políticas ambientais em Itapuã

Embora seja mais conhecido como um bairro litorâneo localizado na extremidade nordeste do município de Salvador, Itapuã é, antes disso, uma pedra, um ancestral tupinambá que orienta todo um território. Seu nome vem do idioma do tronco tupi-guarani, em que "ita", significa "pedra" e "puã", "saliência", "ponta". Itapuã é a pedra que desponta sobre o mar e ronca na maré vazante. Sua presença não é apenas simbólica, e nos apresenta a uma paisagem

construída por atividades bióticas e abióticas, humanas, e frequentemente muito mais que humanas.

A formação geomorfológica de Itapuã se deu há cerca de 120 mil anos, quando o Abaeté era não uma lagoa no meio de dunas, mas um rio em uma planície úmida, como explica Avanzo (1990). Variações de nível do mar, que ocorreram desde então até cerca de 5 mil anos atrás – fenômeno geológico de regressões e transgressões marinhas[9] –, depositaram areia e alteraram o percurso do rio, soterrando alguns dos seus braços e dando origem a uma bacia de drenagem natural[10] de lagoas e microrrios sob areais vegetados na qual a água doce das lagoas e lençóis freáticos subterrâneos se comunica com a água salgada do mar (Figura 1). O complexo de dunas e areais de restingas, do qual faz parte toda a costa atlântica de Salvador, se estende pelo litoral norte e alcança o estado de Sergipe.

Figura 1 – Esquemas de transgressões e regressões marinhas na bacia de Itapuã



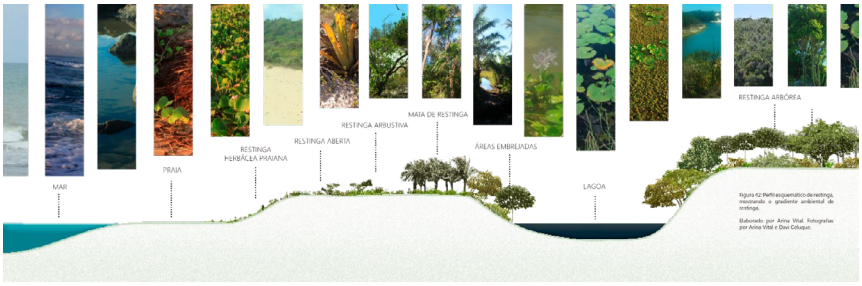
Fonte: Avanzo (1990), modificada pelas autoras Silva e Silva (2021).

9 "Esse movimento acontece por conta do aumento ou diminuição do nível do mar em relação aos níveis atuais. Chamamos o aumento de Transgressão Marinha e a diminuição de Regressão Marinha. Tais oscilações aconteceram diversas vezes durante o período Quaternário, principalmente associados às glaciações" (Suguio *et al.*, 1976).

10 Itapuã faz parte da bacia de drenagem natural de Stella Maris segundo a classificação de bacias hidrográficas presente na publicação *O caminho das águas: bacias hidrográficas, bairros e fontes* (Santos *et al.*, 2010).

As restingas são ecossistemas costeiros pertencentes ao bioma Mata Atlântica, estão localizadas nas planícies litorâneas quaternárias, sendo consideradas formações jovens em relação ao tempo geológico. As restingas podem se referir tanto ao mosaico formado por comunidades vegetais de herbáceas, arbustivas e arbóreas que se desenvolvem em depósitos arenosos sedimentares, quanto aos diversos tipos desses depósitos de areia costeiros, independentemente da origem dos sedimentos (Cerqueira, 2000; Menezes, 2007; Montezuma; Araújo, 2007). As restingas constituem ainda uma zona limiar de costura entre o ambiente marinho e o terrestre, organizando-se em zonações, dispostas em faixas paralelas à linha de praia e habitadas por vegetação oriunda de outros biomas (Caatinga, Cerrado, floresta ombrófilas de Mata Atlântica), como também apresentam corpos d'água provenientes dos afloramentos do lençol freático e do escoamento a montante da bacia hidrográfica. O resultado é uma espécie de gradiente de diferentes conformações paisagísticas: moitas, matas, campos abertos, áreas inundáveis, embrejadas, areais e praia (Figura 2).

Figura 2 – Esquema da restinga de Itapuã com suas zonações que se distribuem naturalmente em faixas paralelas à linha de praia e resultam em diferentes conformações paisagísticas



Fonte: elaborada pelas autoras com base em Silva e Silva (2021).

Desde a sua formação geomorfológica até meados do século XVI, as paisagens e ecossistemas costeiros do território de Itapuã foram conformadas pela interação de diversos agentes bióticos e abióticos, entre os quais se incluem os povos originários e suas práticas de manejo. Com a colonização portuguesa, deu-se início a um processo de exploração ambiental, com extrativismo agressivo da diversidade encontrada, tratada como recurso natural para suprir as necessidades mercantilistas que alimentavam o comércio ultramarino à época.

Esse modelo se baseava, especialmente, no domínio e escravização de populações nativas e na extração indiscriminada de madeiras para exportação (Lewis; Maslin, 2015)[11].

Esta violenta exploração da natureza teve continuidade com a diáspora forçada que sequestrou mais de 5 milhões de pessoas de várias nações e etnias do continente africano para o Brasil em 354 anos de regime escravista (Silva, 2017). Esse regime, no entanto, nunca foi pacificamente aceito pelas populações ameríndias e diaspóricas. Desde o princípio da implementação desse sistema mercantil, os povos ameríndios e diaspóricos se organizaram contra a escravidão, rebelando-se, fugindo, constituindo aldeamentos e quilombos onde (re)estabeleciam "sua liberdade e direito à sua alteridade civilizatória e com ela suas comunalidades" (Luz, 2012, p. 74), assim como implantavam modos de manejar o solo, as águas e a flora oriundos de uma tecnologia milenar ancestral (Carney, 2004). Itapuã foi historicamente um local representativo para o estabelecimento desses aldeamentos e quilombos, os quais se apoiavam em valores e vínculos de sociabilidade africanos e indígenas[12] (Luz, 2012). Em Salvador a historiografia destaca, por exemplo, a magnitude do quilombo Buraco do Tatu, o qual abrangia uma extensão territorial que se estendia de Itapuã até Ipitanga (Luz, 2012).

As matas e florestas assumiram assim um coprotagonismo nas lutas e movimentos pela liberdade e contribuíram para a continuidade dos modos de vida interligados à natureza, contrários à lógica antropocêntrica colonial. Nas florestas, inclusive de restingas, se estabeleceram assentamentos, onde se praticava o cultivo de roças para subsistência, a caça, pesca e a coleta de plantas para utilização alimentícia, medicinal, espiritual e ritual (Carney, 2004; Silva, 2017). As matas também serviram como rota para troca e comercialização de itens – entre os quais estavam as plantas, o que contribuía ativamente para

11 Dentre os eventos que causaram mudanças em escala global, detectáveis a partir de análises estratigráficas, um dos que é discutido como possível marcador do início do Antropoceno é o *Orbis spike* (1492-1610), datando da invasão europeia e a criação das "Américas", com o subsequente genocídio de cerca de 90% da população originária do território, nos séculos XV a XVII. Segundo Lewis e Maslin (2015), as *commodities* primárias, oriundas da agricultura [e do extrativismo] levadas do "novo mundo", permitiram ainda que a Europa transcendesse seus limites ecológicos e sustentasse um processo de crescimento econômico e industrialização à base de trabalho escravo e recursos baratos.

12 Itapuã era habitada por povos da etnia tupinambá.

a dispersão de espécies nativas ou não – produzidos nos quilombos com mercadores da cidade, e para comunicação entre aldeamentos e quilombos espalhados dentro de seus domínios, favorecendo a organização de rebeliões, alianças políticas de grupos antiescravistas e o compartilhamento de informações (Luz, 2012; Silva, 2017).

O processo de ocupação do litoral aos moldes eurocêntricos, embora tenha se iniciado com a própria invasão portuguesa e a implantação de fortificações e aldeamentos jesuítas para catequização de indígenas, acentuou-se somente no início do século XX quando "o loteamento de trechos significativos da orla marítima passou a ser socialmente aceito como uma figura urbana" (Macedo, 2004, p. 47). Foi nesta época, por exemplo, que as zonas de praia e o banho de mar passaram a ser valorizados pela elite branca brasileira, inicialmente para fins terapêuticos e de veraneio, muito inspirada pelos costumes europeus (Dantas, 2009). Em Salvador, a costa atlântica só virou alvo da expansão imobiliária na segunda metade do século XX com a ligação dos bairros litorâneos Amaralina e Itapuã dada pela construção da Avenida Otávio Mangabeira em 1949 em um contexto de intensificação dos processos de industrialização, modernização e descentralização urbana[13]. A materialização desse eixo de expansão urbana acarretou tanto a expulsão de pessoas que habitavam essas áreas e atuavam na pesca, lavagem de roupas e cultivo de pequenas roças, quanto a devastação massiva de manguezais, estuários e restingas. Suas existências foram minimizadas em favor da construção de vias e edificações

13 Sampaio (1999) identifica mudanças nas dinâmicas urbanas de Salvador iniciadas, na Bahia e no Brasil, no governo de JK. Em 1943, é criado o Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador (Epucs); a primeira experiência de planejamento moderno de Salvador que ditou a morfologia urbana pelas quase quatro décadas seguintes. O Epucs introduziu soluções urbanísticas internacionais, como o conceito de zoneamento e as *park-ways* norte-americanas, as famosas avenidas de vale, proporcionando o crescimento horizontal da cidade. Estas ideias tiveram continuidade em outros projetos, como o Complexo Petroquímico de Camaçari (Copec) na década de 1960, no que seria uma "descentralização centralizada" (Sampaio, 1999) de um núcleo industrial e urbano. Já nos anos 1970, é criado o Órgão Central de Planejamento (Oceplan) que desenvolve o Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador (Plandurb) com a intenção de articular Salvador com sua região metropolitana, criando três grandes vetores de expansão: 1) costa atlântica; 2) Avenida Paralela, passando pela Estrada do Coco em Lauro de Freitas, no sentido Litoral Norte; e 3) da BR-324 até Simões Filho (Sampaio, 1999).

voltadas para o mercado imobiliário e para exploração turística[14]. A este respeito, Cunha Jr. (2019, p. 77) aponta o seguinte:

> Os lemas de sanear, embelezar e civilizar embutiram as políticas públicas contrárias aos interesses das populações afrodescendentes. [...] No litoral brasileiro populações que viviam da pesca foram removidas para áreas distantes das praias. O princípio de civilizar resultou em repressões às culturas negras que eram consideradas pelo racismo antinegro como não culturas, ou culturas inferiores.

O agravamento deste cenário acendeu um alerta sobre a possibilidade da perda contínua das áreas naturais no meio urbano e encontrou respaldo e pressão internacional para criação de políticas e áreas de reservas naturais. Assim, entre 1975 e 1978, o Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador (Plandurb) mapeou áreas verdes, maciços vegetais e corpos hídricos remanescentes em Salvador, e incluiu, como política pública de planejamento urbano, a criação de parques urbanos cuja maioria foi instituída entre as décadas de 1970 e 1990 em áreas de alto interesse imobiliário e/ou turístico, como é o caso do Parque Metropolitano do Abaeté (1978), ou seja, antes mesmo da implementação da Política Nacional de Meio Ambiente de 1981 e da Constituição Federal de 1988.

14 A exploração econômica da orla atlântica de Salvador se intensifica em 1960, sendo uma das táticas centrais dos poderes municipal e estadual para introduzir a cidade nos mercados turísticos. Em 1966, a Lei Municipal nº 1855 abriu ao mercado de lotes residenciais todo o litoral atlântico até o bairro de Itapuã (Sampaio, 1999). Nos anos 1970, o turismo estimulou a valorização imobiliária da orla, restringindo sua ocupação às parcelas mais abonadas da população (Souza, 2017). Neste contexto, muitas famílias foram pressionadas a vender terrenos em áreas valorizadas por pequenas quantias, mudando-se para localidades de pouca infraestrutura. O processo de industrialização já citado provocou um êxodo rural, atraindo novos moradores para bairros como Itapuã, São Cristóvão e Itinga, então localizados entre o centro da cidade e a zona industrial, mas não conseguiu absorver toda a mão de obra migrante, aumentando a demanda por habitação (Sampaio, 1999). Assim, em 1980, começam a surgir em várias áreas as chamadas "invasões" (Gandon, 2018) concomitantes à elaboração de planos de orla com "intervenções nas áreas de infraestrutura, sistema viário, parques [...] e equipamentos, num trecho que se estendia da Pituba até Itapuã" (Sousa, 2011, p. 59). Finalmente, "as últimas décadas, foram decisivas para enquadrar Salvador no planejamento urbano estratégico, seguindo os ditames do *city marketing*" (Sousa, 2011, p. 59) em que prevalecem a verticalização e a padronização da orla.

A despeito de sua importância para resguardar extensas áreas verdes numa cidade em acelerado processo de expansão urbana, a política de parques públicos acabou atuando como instrumento de valorização fundiária e higienização urbana, adotando e imprimindo no território uma identidade espacial facilmente reproduzida e comercializada disfarçada sob o discurso de integração socioespacial da cidade (Serpa, 2007). Isto ficou claro em 1993, com a reforma do Parque Metropolitano do Abaeté, instituído como um complexo turístico que reordenou a dinâmica em volta da lagoa do Abaeté, inibindo ou até mesmo proibindo muitas das práticas tradicionais nutridas no território, que foram injustamente responsabilizadas[15] por poluírem a lagoa. É o caso do banho em cavalos, das oferendas e da lavagem de roupas, esta última tendo sido deslocada para uma das edificações do complexo.

O Abaeté também é salvaguardado pela Área de Proteção Ambiental[16] (APA) Lagoas e Dunas do Abaeté, criada em 1987 para proteger "os últimos remanescentes de sistemas de dunas associados a terras úmidas (lagoas, alagadiços e brejos) conservados no município de Salvador" (Bahia, 2002, p. 3). Podemos destacar dois instrumentos importantes para seu gerenciamento: o Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE)[17] (conjunto de parâmetros urbanís-

15 "As lavadeiras podem perfeitamente conviver com a lagoa. Os resíduos de sabão e sujeira (desde que isentos dos produtos químicos tóxicos e não degradáveis) servem até de alimento aos microrganismos naturalmente existentes nas águas. Bactérias, protozoários, algas, decompõem, mineralizam e se alimentam desses resíduos e por sua vez servem de alimento às diversas larvas de animais que vivem comumente ao menos uma parte de seu ciclo de vida na água. As larvas depois servem de alimento aos peixes, algumas são larvas dos próprios peixes e, assim, esse pequeno encadeamento cuida de depurar a água da lagoa" (Avanzo, 1990).

16 APA é uma modalidade de Unidade de Conservação que surge a partir a Política Nacional de Meio Ambiente de 1981. Com a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei n° 9985/2000), as APAs passam a integrar o Grupo das Unidades de Uso Sustentável. As APAs admitem ocupações humanas, públicas e privadas, cabendo ao Plano de Manejo disciplinar estas ocupações.

17 O Zoneamento Econômico Ecológico da APA do Abaeté foi instituído por lei estadual (Bahia, 2002, p. 17), seguindo instrumento previsto na Política Nacional do Meio Ambiente de 1981, inicialmente intitulado como zoneamento ambiental, e que foi regulamentado através do Decreto n° 4.297/2002 com o título de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). A prevalência do termo "econômico" em detrimento de outros (étnico, socioecológico, etc.), por si já se alinha à ideia de que Unidades de Conservação têm valor enquanto recurso econômico. No caso de Itapuã, observamos a mercantilização de terras pela especulação imobiliária.

ticos específicos para a APA que prevalece sobre as normativas municipais de uso e ocupação do solo e, grosso modo, define zonas nas quais se permite ou não a ocupação humana); e o Plano de Manejo[18], que constitui diretrizes para gestão e proteção ambiental da APA.

Figura 3 – Localização do bairro de Itapuã e da APA Lagoas e Dunas do Abaeté em Salvador

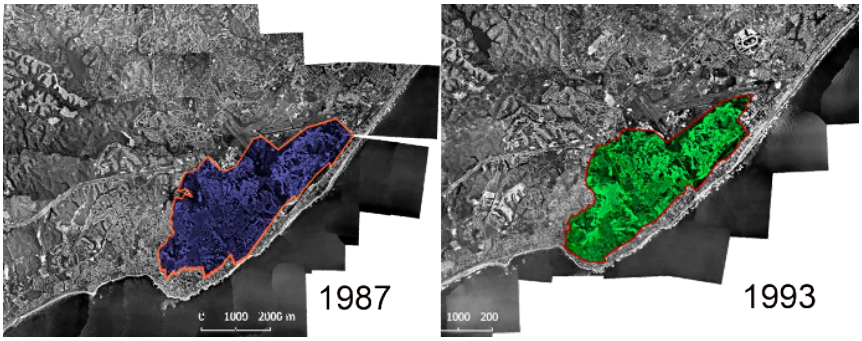
Fonte: elaborada pelas autoras com base em Silva, Silva e Alves (2020).

18 Plano de Manejo é o "documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade" (Brasil, 2000, Art. 2°, § XVII). O Plano de Manejo da APA do Abaeté prevê participação de organizações civis de "perfil compatível com as linhas de desenvolvimento prevista para a área de influência do projeto" (Bahia, 1997, p. 6), restrita apenas a algumas ações pontuais, não sendo ele uma construção coletiva com a população, mas sim um documento de viés bastante tecnocrata.

Tanto o parque quanto a APA refletem a matriz urbanística, industrial e ambiental estadunidense, na qual discursos de gerenciamento ecológico e infraestruturas de lazer são empregados na: 1) desterritorialização e no apagamento das dinâmicas vinculadas às cosmogonias de povos que tradicionalmente habitam esses territórios, ao passo que essas mesmas dinâmicas negligenciadas são fetichizadas para mercantilizar o território como destino turístico exótico (Luz, 2012; Souza, 2021); e 2) no consumo e mercantilização dos "lugares de natureza", sem se preocupar com as condições de existência desses lugares, esgotando-os e abrindo espaço para expansão imobiliária em escalas cada vez maiores.

A APA Lagoas e Dunas do Abaeté teve seu zoneamento modificado algumas vezes. Segundo Fernandes e demais autores (2015), essas alterações corresponderam aos interesses da especulação imobiliária, resultando na redução da área total protegida, e daquelas ditas não urbanizáveis (Figura 4). Nas zonas não urbanizáveis, a pressão para ocupação ocorre da seguinte forma: marcações de novos lotes em suas margens posteriormente materializadas em novas construções e lançamento de resíduos (entulho, poda de plantas etc.). Já nas zonas urbanizadas, os loteamentos raramente seguem os parâmetros urbanísticos de permeabilidade e ocupação indicados pelo ZEE (Alves *et al.*, 2018). Como resultado disso, a diminuição das dunas e matas e o rebaixamento de aquíferos, anunciados por pesquisadores desde a década de 1960 (Avanzo, 1990), prosseguem, de modo que o Abaeté corre o risco de desaparecer completamente caso o movimento de devastação persista em curso.

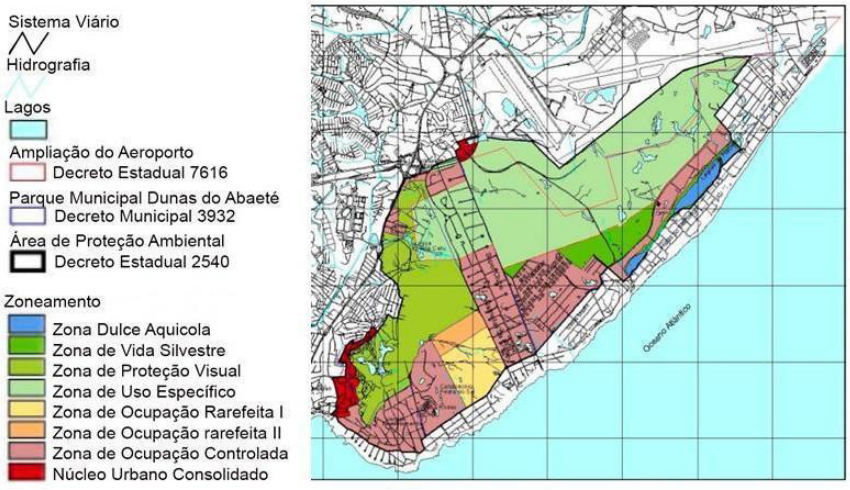
Figura 4 – Mapas mostrando a alteração dos contornos e redução da área total da APA Lagoas e Dunas do Abaeté



Fonte: elaborada pelas autoras sobre base cartográfica do Geópolis com base em Silva, Silva e Alves (2020).

Um fator contribuinte para a degradação da APA e que evidencia permissividade acerca da especulação imobiliária é a exclusão dos loteamentos costeiros e da faixa de praia de sua extensão (Figura 5). Estes ambientes são essenciais para a continuidade do sistema ecológico das restingas, o qual é sensível à ocupação urbana convencional e à fragmentação em "partes dissociadas entre si, sem que ocorra uma perda significativa de suas características" (Macedo, 2004, p. 59), uma vez que o abastecimento das lagoas e dunas depende da conexão direta com as dinâmicas marinhas, o regime de ventos e a movimentação de sedimentos. Também chama atenção quando apenas a pesquisa científica e o ecoturismo são citados como usos permitidos em zonas restritas à ocupação humana, deixando de fora manifestações culturais e religiosas das comunidades historicamente ligadas a este território. Finalmente, apontamos a situação da Zona de Uso Específico: "área de dunas, lagoas, brejos e alagadiços destinados à ampliação do aeroporto. Últimos remanescentes de sistemas de dunas associados a terras úmidas conservados no município de Salvador" (Bahia, 2002, p. 2). Dunas, lagoas, brejos e alagadiços podem coexistir com a ampliação do aeroporto, ou já está claro que estes ecossistemas deixarão de existir para lhe dar lugar?

Figura 5 – ZEE da APA Lagoas e Dunas do Abaeté



Fonte: Bahia (2002).

A redução das áreas ambientalmente protegidas em decorrência da especulação imobiliária, muitas vezes legitimada pelas gestões governamentais, não se restringe somente às restingas do Abaeté: os locais de mata, manguezais, matas ciliares, as nascentes de cursos d'água, as encostas, os topos de morros da cidade de Salvador, protegidos por legislações ou não, estão sujeitos de forma direta ou difusa às pressões da expansão imobiliária desenfreada, correndo riscos de serem completamente suprimidos[19].

Salvador, com sua topografia caracterizada pelos "mares de morros" propensos a deslizamentos de terra e erosão de solos, irrigados por uma rica rede hídrica de cursos d'água que correm por entre os morros e descem para os vales, segue modelos de planejamento, projetos urbanos e gestão que negam o funcionamento dos sistemas ecológicos. Ao canalizar e tamponar rios para, por exemplo, a construção de rodovias, decreta-se a morte de ecossistemas aquáticos inteiros ao lhes privar de condições fundamentais de existência, além de se promover a exclusão das águas do cotidiano das cidades. Ao fazermos uma breve recapitulação de fontes que abasteceram populações de Salvador, notamos que a poluição, o soterramento e o abandono têm sido o destino recorrente dessas águas. Poderíamos citar, ainda, as consequências do contínuo processo de impermeabilização dos solos e supressão de mata nativa no escoamento das águas, na promoção de enchentes e alagamentos, e na diminuição total da capacidade de recarga hídrica dos lençóis freáticos, que alimentam nascentes e lagoas, estas ameaçadas também pela proliferação indiscriminada de poços tubulares. Mais do que uma ação pontual, existe uma ausência de entendimentos ecossistêmicos na governança e nas políticas públicas.

19 "[...] o PDDU de 2016 promoveu a alteração no Macrozoneamento, que tornou mais de 4.842,91 ha de áreas integrantes da Macrozona de Proteção Ambiental (PDDU de 2008, Lei nº 7.400/2008) em Macrozona de Ocupação Urbana, suprimindo os critérios e parâmetros de proteção e conservação de áreas ambientalmente sensíveis da Cidade, substituindo-os por uma permissão para o processo de urbanização, através do uso e da ocupação intensiva do solo para fins 'urbanos'" (Pinho, 2017, p. 12).

Políticas da natureza

Um dos atributos da arquitetura da paisagem é observar dinâmicas ecossistêmicas e negociações entre diversos seres, ampliando o entendimento de redes ecológicas para fundamentar políticas, diretrizes, ações de planejamento, intervenções etc., integrando sistemas urbanos e ecológicos. A rede ecológica das restingas do Abaeté nos oferece exemplos como as associações entre plantas e fungos chamadas micorrizas que permitem a prosperidade de ambos em areias com baixa disponibilidade de nutrientes e alto estresse hídrico como é o ambiente das restingas. Já as bromélias são reconhecidas pelos biólogos por sua habilidade de catalisar a formação de microcosmos ecológicos através da disposição de suas folhas em roseta, formando um tanque de armazenamento de água, o qual elas negociam com outros seres. As bromélias também abrigam cobras, lagartos, como o endêmico calango-do-Abaeté (*Glaucomastix abaetensis*), aranhas e sapos. Raposas, cachorros-do-mato e outros mamíferos também são vistos bebendo água dos seus pequenos "reservatórios" naturais. Ao disponibilizarem água, as bromélias recebem cascas, sementes e, quando morrem, forram o chão com folhas, propiciando cobertura orgânica para a brotação de mais bromélias e outras plantas e, assim, fortalecem a rede de sustentação de vidas por meio de parcerias com as quais constroem moitas e colonizam dunas.

As dunas do Abaeté são amplamente habitadas e moldadas por diversos usos de comunidades multiespecíficas, das quais fazemos parte. Delas, provêm folhas, frutos e fibras artesanais como a da piaçava (*Attalea funifera*) e até o bambu (*Bambusa vulgaris*), sendo uma reserva vegetal para medicina, preceitos espirituais e religiosos, alimentação e defesa. Areia branca e folha de pitanga (*Eugenia uniflora*) perfumavam e decoravam as casas no ano novo (Gandon, 2018), chapéus de palha de ouricuri enfeitados com flores de orquídea e castanholas de jacarandá faziam parte dos figurinos dos Ternos de Reis (Luz, 2012). Há uma infinidade de frutíferas que habitam as dunas, que já foram mais abundantes: cajueiros (*Anacardium occidentale*), muricis (*Byrsonima microphylla*), mangabas (*Hancornia speciosa*), cambuís (*Myrciaria floribunda*), juazeiros (*Ziziphus joazeiro*).

No coração do Abaeté está a lagoa, territorialidade sagrada, lugar de banho, de pesca e outros labores envolvendo a água, e de fundamentos religiosos e

espirituais responsáveis pelos vínculos de sociabilidade mantidos até hoje por redes comunais, como as comunidades-terreiro afro-brasileiras, integrantes de um sistema sociopolítico exuberante (Luz, 2012). É também um espaço de grande importância na trajetória e memória de mulheres indígenas e afro-brasileiras, historicamente envolvidas em ofícios aquosos como forma de subsistência, a exemplo das lavadeiras (Souza, 2021). No passado, muitas das celebrações importantes às águas eram promovidas por mulheres lavadeiras e o trabalho em si era baseado na oralidade, na partilha do espaço e de vivências cantadas. Neste ofício biointerativo, figuravam também as folhas da embaúba (*Cecropia pachystachya*), mamona (*Ricinus communis*), patchouli (*Pogostemon cablin*), quitoco (*Pluchea sagittalis*) e bilreiro (*Guarea guidonia*), utilizadas para lavar e perfumar roupas antes da popularização do sabão em pó (Luz, 2012; Souza, 2021).

Atualmente, nas margens e arredores da APA, encontramos roças e plantios autônomos, que remontam aos usos de antigos terrenos comuns – existentes em Itapuã até o século XX[20], onde cultivam-se hortas e pomares para consumo próprio, congregando plantas nativas de restinga e também espécies viajantes e diaspóricas. Também vemos a criação de animais como cavalos, galinhas, patos, peixes e cabras; e o cuidado por parte de moradores com fontes e olhos d'água que sobreviveram aos soterramentos e canalizações. Ações como essas são referências de movimentos descentralizados e persistentes de contraposição à devastação, elas correspondem a modos de habitar e constituir paisagens interligados à natureza e sua prática não está restrita apenas a humanos: as políticas da natureza possuem um protagonismo compartilhado com diversos seres.

Tais políticas estão pautadas, sobretudo, na propagação da vida e na efetiva participação e interdependência das águas, matas, solos, humanos e uma rede de outros seres vivos nas relações que conformam, de modo concatenado, paisagens, territórios, e o próprio sistema Terra. A partir desse fazer político, podemos investigar e aprender maneiras de tornar as políticas ambientais vivenciadas em Salvador mais efetivas, operando com cuidado

20 Estes terrenos, pertencentes à municipalidade de Salvador desde 1549, foram destinados ao uso comunitário e não podiam ser vendidos. Em 1968, a lei que impedia a venda dessas terras foi revogada (Gandon, 2018).

e responsabilidade para imaginar riscos e motivar processos decisórios nos quais as mais diferentes existências sejam incluídas.

Oviedo e Doblan (2022)[21] observaram o desempenho de regeneração da vegetação nativa em diferentes tipos de áreas protegidas. Eles argumentam que as florestas precisam das pessoas, assim como as pessoas precisam das florestas, e que práticas de manejo aplicadas pelas populações tradicionais mobilizam conhecimentos de ecologia capazes de mitigar o desmatamento, bem como promover a manutenção mais rápida dos ciclos de alternância entre vegetação nativa e antropizada. Como observado, por exemplo, nos sistemas de cultivo de agricultura itinerante. Para os autores, as APAs apresentaram a menor eficácia no processo de regeneração, apresentando ciclos de alternância mais lentos em áreas sob constante pressão de desmatamento e persistência ou manutenção das áreas antropizadas[22]. O estudo aponta ainda o sucesso do manejo com envolvimento de atividades humanas compatíveis com os processos ecológicos tanto no interior de áreas protegidas quanto nas bordas, que são os lugares mais acometidos por processos de devastação.

Ao entender que a gestão e o manejo realizado pelas populações tradicionais e locais são fatores importantes para a sustentação e a regeneração de áreas protegidas, não há como pensar em políticas de proteção sem garantir que os habitantes da APA do Abaeté, principalmente as pessoas, grupos e associações vinculados à terra pelo seu modo de vida e com atuação direta na temática ambiental, possam ampliar sua governança no território. Referimo-nos aos moradores mais antigos e às famílias tradicionais destes locais, os quais, tantas vezes, conhecem o território detalhadamente, sabendo, por exemplo, localizar antigas fontes e córregos e cuidando de pequenas áreas vegetadas e

21 Neste estudo, os autores consideraram a proporção entre a cobertura considerada "natural" e "antrópica" para confeccionar um índice de preservação e estabelecer comparativo entre os diferentes tipos de manejo em áreas protegidas: Territórios Quilombolas (TQ), Terras Indígenas (TI), APAs e Unidades de Conservação (UCs) com e sem ocupação tradicional. Os resultados indicam a maior eficácia na manutenção de vegetação nativa em UCs onde a presença de populações tradicionais é permitida e nas terras indígenas, observando índices primários de área preservada, média de ciclos de rotação (alternância entre vegetação nativa e antropizada), área em regeneração e intensidade de manejo.

22 Embora na APA Lagoas e Dunas do Abaeté a pressão enfrentada seja proveniente, principalmente, de especulação imobiliária de matriz industrial – e não da agropecuária industrial – os impactos descritos pelo estudo mencionado correspondem aos que vemos no caso do Abaeté.

corpos d'água remanescentes em suas propriedades e que poderiam formar redes de corredores ecológicos. Conhecer e valorizar práticas cotidianas de cuidado com a natureza e conhecimentos tradicionais das populações locais é justamente uma forma de (re)territorializar modos de viver, conhecimentos e práticas ancestrais até então violados, tirando-lhes das condições do apagamento.

Além de conceder maior governança dessas áreas à população, é necessário amparar, reparar e favorecê-la na (re)agregação de seus modos de viver para que consigamos (re)aprender a nos organizar comunalmente a longo prazo. Ademais, o processo de violação de direitos acomete todas as pessoas, mas de forma desigual. Há grupos em Itapuã, por exemplo, cuja situação de vulnerabilidade e perda de direitos básicos – como alimentação, moradia, saúde, segurança, educação (Luz, 2012) – exige maior amparo de políticas públicas de reparação histórica e socioambiental. Há grupos que, por outro lado, ao terem condições de acessar alguns direitos básicos e bens de consumo, não conseguem perceber que estão desterritorializados, tampouco se conectar com causas coletivas. Experiências de ampliação de gerência de áreas protegidas por populações tradicionais e locais que viessem a fracassar sem esse cuidado poderiam ser utilizadas como argumento, principalmente pelas minorias hegemônicas, para alegar a incapacidade de autogestão, sendo justificativa para uma tutela ainda mais autoritária pelas instituições, agentes privados ou políticas públicas.

Assim sendo, é importante publicizar com qualidade a existência e funcionamento da APA, juntamente com o seu zoneamento e Plano de Manejo, para diferentes grupos da sociedade e ouvir o que estes grupos têm a dizer. Outro aspecto importante diz respeito à necessidade de fazer e captar investimentos massivos para promoção da preservação ambiental e mitigação dos impactos causados pelas mudanças climáticas, promovendo uma transição energética justa[23]. O Plano de Manejo da APA prevê, por exemplo, diversas ações interessantes para a sociedade civil, mas que não chegaram a ser, de fato, executadas, como criação de hortos e bancos de sementes para produção e replantio de espécies nativas da restinga, recuperação e monitoramento de

23 Segundo relatórios do IPCC "a profunda transição para sistemas de energia, produtivo, de infraestrutura etc., de baixa emissão de carbono exigirá um conjunto substancial de investimentos coordenados mundialmente, da ordem de 900 bilhões de dólares por ano em média" (IPCC, 2018 *apud* Gramkow, 2019, p. 14).

áreas degradadas, gestão de resíduos e educação socioambiental. Incentivos e financiamentos a ações como o tratamento de resíduos orgânicos, a criação de redes de hortas e pomares comunais, o incentivo à manutenção e criação de áreas livres vegetadas em lotes privados, capacitação de jovens e adultos através de cursos e experiências profissionalizantes e grupos de pesquisa e extensão poderiam se incorporar às práticas e saberes locais e promover a geração de renda e qualidade de vida por meio da regeneração da natureza.

As políticas da natureza também nos inspiram a repensar o planejamento urbano de nossas cidades em prol da expansão da vida, não da redução. A normativa da APA do Abaeté não prevê ações que estimulem o ressurgimento ou a regeneração dos ecossistemas costeiros em áreas urbanizadas. Em um contexto, contudo, de constante diminuição das áreas florestadas, caso medidas de planejamento e intervenção paisagística, que possibilitem o ressurgimento ou regeneração de restingas, dunas e estuários, não sejam implementadas, o Abaeté irá desaparecer por completo. Tão importante quanto a fiscalização é o estímulo à valorização, ao cuidado e ao reflorestamento desses ecossistemas, caso contrário, continuaremos numa luta inglória em que a força da devastação supera qualquer esforço de proteção. Em conjunto com as ações citadas anteriormente, é fundamental diagnosticar os espaços livres, públicos ou particulares, da APA, bem como as áreas urbanizadas de risco; buscar tecnologias de restauração dunar e descanalização de corpos d'água; promover o fortalecimento e criação de redes e corredores ecológicos, conectando quintais, jardins, áreas não urbanizáveis, praças e praias por meio de arborização de vias e criação de mais espaços públicos vegetados. Ações deste caráter demandam o envolvimento de múltiplos campos do saber e setores das sociedades humanas em associação com a rede ecológica que sustenta esse ecossistema.

Figura 6 – Estudos de adaptação urbano-paisagísticas adaptadas ao ecossistema de restinga para serem implementadas em Itapuã a partir de condições reais

Fonte: Alves e demais autores (2018).

Considerações finais acerca de um fazer político com a natureza

A despeito da proteção ambiental atribuída a Itapuã nos anos 1978 e 1987, por entes municipal e estadual por meio da criação do Parque Metropolitano do Abaeté e da APA Lagoas e Dunas do Abaeté respectivamente, a devastação de dunas, corpos d'água, fauna e flora, embora tenha sido retardada, jamais foi interrompida. O avanço de novas construções e de infraestruturas urbanas que fragmentam o ecossistema da restinga aparentemente é o principal problema. Porém, quando observamos a rede ecológica responsável pela existência da restinga e do próprio território de Itapuã, percebemos condições ainda mais complexas que extrapolam as poligonais das áreas de proteção e escancaram o equívoco do paradigma das "ilhas naturais" isoladas da paisagem urbana "exterior" cujas condicionantes como impermeabilização, uso e ocupação do solo, conexão com faixa de praia, canalização e soterramento de corpos d'água interferem diretamente nas dinâmicas ecossistêmicas da APA.

O caráter socioambiental e a história de milhares de anos de manejo do território de Itapuã precisam ser compreendidos e trazidos ao centro das discussões, pois essa paisagem é resultado da interação ecossistêmica entre diferentes agentes como o mar, os ventos, os corpos d'água, as comunidades vegetais e suas impressionantes adaptações e cooperações, a grande diversidade de animais, inclusive as próprias pessoas que atuam manejando essas paisagens. Precisamos fortalecer os espaços de participação social garantidos pela legislação ambiental, tais como os conselhos gestores e as ações de consultas e audiência públicas, reconhecendo-os como espaços fundamentais de reunião de diferentes setores e agentes da sociedade. Espaços de publicização, compartilhamento e reivindicação de informações, ações e políticas públicas que impactam diretamente na proteção dessas áreas, possibilitando a democratização nas tomadas de decisão, inclusive nas ações de planejamento como o ZEE e os Planos de Manejo.

O caso de Itapuã e da APA Lagoas e Dunas do Abaeté nos alerta sobretudo para a necessidade de garantir acesso à terra e salvaguarda das condições de vida e vinculação territorial das populações tradicionais e locais, assegurando que modos de manejar o território sejam mantidos, resgatados e/ou reinventados. Ademais, a proteção e o cuidado da APA demandam também

o envolvimento de entidades, gestores e servidores públicos, movimentos sociais, técnicos e iniciativa privada. Tais ações requerem investimentos econômicos sérios para viabilizar a aplicação e criação de instrumentos legais de gestão compartilhada, a fiscalização contínua, a participação e engajamento social, políticas de reparação histórica e socioambiental, capacitação de jovens, profissionais e associações, e fomentar projetos socioambientais em busca de regenerar paisagens e promover qualidade de vida sob as várias perspectivas dos seres envolvidos.

Por outro lado, revela o longo trajeto que temos de trilhar em busca de (re) aprender a viver laços de comunalidade e generosidade, e minguar noções de propriedade e mercantilização da natureza impregnadas em nossos dias ao ponto de parecerem ser as únicas formas possíveis de relação com a terra. Afinal, precisamos vivenciar um fluxo diferente, além da expansão urbana. Precisamos mobilizar a expansão das florestas e a retomada da abundância. Aí sim poderemos buscar um equilíbrio, uma igualdade de viveres.

Referências

ALVES, M. R. S. *et al*. O papel dos espaços livres na preservação ambiental: o caso da APA Lagoas e Dunas do Abaeté, Salvador-BA. *In*: ENEPEA 2018 ESCALAS DA PAISAGEM - DOS FRAGMENTOS À RECONECTIVIDADE, 14., 2018, Santa Maria. *Anais* [...]. Santa Maria: ENEPEA, 2018.

AVANZO, P. E. *Importância da Geologia nos estudos de impacto ambiental. Abaeté*: um exemplo. Salvador: Centro Editorial e Didático da UFBA, 1990.

BAHIA. Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador. *Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental das Lagoas e Dunas de Abaeté*. Salvador: Centro de Recursos Ambientais, 1997.

BAHIA. Resolução nº 3.023, de 20 de setembro de 2002. Aprova a alteração do Zoneamento Ecológico-Econômico da Área de Proteção Ambiental – APA Lagoas e Dunas do Abaeté, integrante do sistema de Áreas Protegidas do Litoral Norte. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 20 set. 2002.

BALÉE, W. Sobre a indigeneidade das paisagens. *Revista de Arqueologia*, Teresina, v. 21, n. 2, p. 9-23, 2008. Disponível em: https://www.revista.sabnet.org/index.php/sab/article/view/248. Acesso em: 4 fev. 2022.

BRAND, U. Estado e políticas públicas: sobre os processos de transformação. *In*: DILGER, G.; LANG, M.; PEREIRA FILHO, J. (org.). *Decolonizar o imaginário*: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Elefante, 2016. p. 122-137.

BRASIL. Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 25 abr. 1981a.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 31 ago. 1981b.

BRASIL. Lei n° 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 18 jul. 2000.

BRUM, E. *Banzeiro Òkòtó*: uma viagem à Amazônia Centro do Mundo. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

CARDOSO, T. M.; SANTOS, G. M. Emergência climática: questões e possíveis saídas. *Suplemento Pernambuco*, Recife, n. 197, 18 jul. 2022.

EY, J. Navegando contra a corrente: o papel dos escravos e da flora africana na botânica do período colonial. África: Revista do Centro de Estudos Africanos, São Paulo, p. 25-47, 2004.

CERQUEIRA, R. Biogeografia das restingas. *In*: ESTEVES, F. de A.; LACERDA, L. D. (org.). *Ecologia de Restingas e Lagoas Costeiras*. Rio de Janeiro: NUPEM: UFRJ, 2000. p. 65-75.

CONDER. *Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental das Lagoas e Dunas de Abaeté*. Salvador: CRA, 1997.

CUNHA JUNIOR, H. Bairros Negros: a forma urbana das populações negras no Brasil. *Revista da ABPN*, Goiânia, v. 11, p. 65-86, 2019. Número especial.

DANOWSKI, D.; VIVEIROS DE CASTRO, E. *Há mundo por vir?*: ensaios sobre os medos e os fins. Desterro. Florianópolis: Cultura e Barbárie: Instituto Socioambiental, 2014.

DANTAS, E. W. C. *Maritimidade nos trópicos*: por uma geografia do litoral. Fortaleza: Edições UFC, 2009.

DIEGUES, A. C. S. *O mito da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec, 2001.

FERNANDES, V. *et al*. Análise socioambiental a partir dos zoneamentos ecológico econômico da área de proteção ambiental das lagoas e dunas do abaeté. *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, n. 27, p. 137-143, 2015.

GANDON, T. A. R. *A voz de Itapuã*. Salvador: Edufba, 2018.

GRAMKOW, C. O Big Push Ambiental no Brasil: Investimentos coordenados para um estilo de desenvolvimento sustentável. *Perspectivas*, São Paulo, n. 20, p. 1-31, 2019.

GUDYNAS, E. *Direitos da Natureza*. São Paulo: Elefante, 2019.

LEWIS, S.; MASLIN, M. Defining the Anthropocene. *Nature*, [*s. l.*], n. 519, p. 171-180, 2015.

LUZ, N. C. do P. *Itapuã da Ancestralidade africano-brasileira*. Salvador: Edufba, 2012.

MACEDO, S. S. Paisagem, litoral e formas de urbanização. *In*: PROJETO Orla: subsídios para um projeto de gestão. [*S. l.: s. n.*], 2004. p. 43-62.

MATURANA, H.; VERDEN-ZÖLLER, G. *Amar e viver*: fundamentos esquecidos do humano - do patriarcado à democracia. São Paulo: Editora Palas Athena, 2004.

MENEZES, C. M. *A vegetação de Restinga no Litoral Norte da Bahia, influência da evolução quaternária da zona costeira*: estudo de caso fazenda Riacho das Flores, Mata de São João, Bahia. 2007. Dissertação (Mestrado em Geologia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

MONTEZUMA, R. C. M.; ARAÚJO, D. S. D. Estrutura da vegetação de uma restinga arbustiva inundável no Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, Rio de Janeiro. *Pesquisas. Botânica*, São Leopoldo, v. 58, p. 157-176, 2007.

OVIEDO, A. F. P.; DOBLAS, J. *As florestas precisam das pessoas*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2022.

PINHO, H. G. O PDM de Salvador e apropriação empresarial do planejamento, gestão e governança da cidade. *In*: ENCONTROS NACIONAIS DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. *Anais* [...]. São Paulo: LPG: FAUUSP, 2017. Disponível em: https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1702. Acesso em: 4 abr. 2019.

SAMPAIO, A. H. L. *Formas Urbanas*: cidade real & cidade ideal contribuição ao estudo urbanístico de Salvador. Salvador: Quarteto Editora: Faculdade de Arquitetura da UFBA, 1999.

SANTILLI, J. *Socioambientalismo e novos direitos*: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, A. B. *Colonização, Quilombos*: modos e significações. Brasília, DF: AYÔ, 2019.

SANTOS, A. B. Somos da terra. *PISEAGRAMA*, Belo Horizonte, n. 12, p. 44-51, 2018.

SANTOS, E. *et al*. *O caminho das águas*: bacias hidrográficas, bairros e fontes. Salvador: CIAGS/UFBA: SEMA, 2010.

SANTOS, R. F. *Planejamento Ambiental*: teoria e prática. São Paulo: Oficina de textos, 2004.

SERPA, A. *O espaço público na cidade contemporânea*. São Paulo: Contexto, 2007.

SILVA, A.; SILVA, J.; ALVES, M. Em busca de paisagens habitáveis: ressUrgências de um rio no bairro de Itapuã, Salvador-BA. *Revista Ímpeto*, Maceió, n. 11, p. 1-25,

2021. Disponível em: https://www.seer.ufal.br/index.php/revistaimpeto/article/view/12601/9383. Acesso em: 11 maio 2022.

SILVA, M. A. P. da. *Pedra de Xangô*: um lugar sagrado afro-brasileiro na cidade de Salvador. 2017. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

A, A. N. de. *Orla Oceânica de Salvador*: mar de representações. Salvador: Edufba, 2011.

SOUZA, E. B. de. *Planejamento e Gestão da Orla Marítima de Salvador – Bahia*. 2017. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

SOUZA, Y. B. S. de. Urbanismos e urbanidades nas margens da cidade: uma aproximação a partir do bairro de Itapuã e seus ofícios aquosos. *In*: LOPES, M. A. *et al*. *Diversidade sexual, étnico-racial e de gênero*: saberes plurais e resistências - volume 1. Cuiabá: UFMT, 2021. p. 603-624. Disponível em: https://editorarealize.com.br/editora/ebooks/cinabeh/2021/ebook1/TRABALHO_COMPLETO_EV149_MD1_SA3_ID930_22032021202616.pdf. Acesso em: 9 jan. 2022.

SVAMPA, M. Extrativismo, neodesenvolvimentista e movimentos sociais: um giro ecoterritorial rumo a novas alternativas?. *In*: DILGER, G.; LANG, M.; PEREIRA FILHO, J. (org.). *Decolonizar o imaginário*: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Elefante, 2016. p. 140-171.

SUGUIO K. *et al*. Flutuações do nível relativo do mar durante o Quaternário superior, ao longo do litoral brasileiro e suas implicações na sedimentação costeira. *Revista Brasileira de Geociências*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 273-296, 1985.

TOLEDO, V. M.; BARRERA-BASSOLS, N. *A memória biocultural*: a importância ecológica das sabedorias tradicionais. São Paulo: Expressão popular, 2015.

TSING, A. L. *Viver nas ruínas*: paisagens multiespécies no Antropoceno. Brasília, DF: IEB Mil Folhas, 2019.

VEIGA, J. E. D. *O Antropoceno e a Ciência do Sistema da Terra*. São Paulo: Editora 34, 2019.

Capítulo 11

O direito à paisagem em Salvador

o PDDU de 2016 e a necessidade de um plano de paisagem

Pedro Andrade Coelho

Introdução

O direito à paisagem é apresentado ao mundo como direito humano principalmente após a Convenção Europeia de Paisagem de 2004, primeiro tratado internacional exclusivamente dedicado à paisagem. No Brasil, não existe lei que trate exclusivamente do direito à paisagem. Com efeito, o tema é tratado de maneira fragmentada, sendo citada em diversos dispositivos legais que muitas vezes não têm relevância sobre o ponto de vista do planejamento.

Na cidade de Salvador, o Plano Diretor elenca o termo paisagem em diversos dispositivos, inclusive criando Áreas de Proteção Cultural e Paisagística (APCPs), porém com o intuito de favorecer a especulação de locais com alto potencial construtivo ou sob o jugo de gentrificar, ao passo que não determina a criação de um plano de paisagem. Deveras, a cidade, marcada pela desigualdade social, escancara esse abismo social através da paisagem. E a crise da paisagem reside aí: na segregação e gentrificação notáveis, o que leva a crer que parcela significativa da população soteropolitana carece do direito humano à paisagem sadia e ecologicamente equilibrada. Este é o cerne da questão. Se a administração soteropolitana almeja equidade e o enriquecimento da população de Salvador como um todo, se quer que Salvador se torne um modelo para o turismo e empreendedorismo, bem como local de desfrute e exemplo para outras cidades brasileiras, deve contemplar o direito humano à paisagem e uma política pública em favor da elaboração de um plano de paisagem.

Este estudo analisa a necessidade da atual política de paisagem, para que se vislumbre a criação de mais valia urbana em regiões carentes, com o intuito de promover o desenvolvimento com a diminuição de desigualdades, preservando e melhorando as paisagens urbanas e naturais notáveis e aquelas mundanas, que necessitam de igual atenção, principalmente no tocante à criação de espaços vazios urbanos, com equipamentos públicos de qualidade para a população. Essa política não pode perder de vista as questões de pertencimento, cultura e estética, que são fundamentais para a satisfação do espírito e da melhoria da qualidade de vida.

Este capítulo foi dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Na seção segunda, realiza-se a análise da paisagem no atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador, como foi recepcionada. Na terceira seção, faz-se uma crítica às atuais políticas de paisagem da cidade,

destacando a gentrificação existente na capital baiana. Na quarta seção, aborda-se as razões para uma nova forma de enxergar a paisagem, para que seja entendida como um direito humano, com destaque para a criação de um plano de paisagem para Salvador, essencial para o alcance do máximo vital. A última seção apresenta as considerações finais.

Recepção da paisagem no PDDU de Salvador

Com o intuito de contornar esta crise ambiental e urbana, o PDDU de Salvador elenca como pilares os fundamentos expressos na Constituição Federal, na Constituição do Estado da Bahia, na Lei Orgânica do Município de Salvador e no Estatuto da Cidade, tendo em vista a preservação das paisagens e a diminuição das desigualdades sociais. Colaciona que o PDDU deve considerar o disposto nos planos e leis nacionais e estaduais relacionadas com as Políticas de Desenvolvimento Urbano, de Mobilidade, de Habitação e de Saneamento e com os planos e Políticas de Meio Ambiente. Tais disposições do artigo 1º da Lei Municipal nº 9.069/2016 – PDDU de Salvador – reafirmam o entendimento acima de que as lacunas referentes à tutela da paisagem devem ser completadas a partir de uma hermenêutica histórico-teleológica da constituição e demais leis que dispõem sobre paisagem.

No artigo 2º, afirma-se que o PDDU integra o Plano Salvador 500 – plano estratégico de desenvolvimento para Salvador, com horizonte até o ano de 2049. Este plano estabelece diretrizes e estratégias de desenvolvimento socioeconômico, cultural e urbano-ambiental institucionalizadas no PDDU. É o plano proposto pela prefeitura em 2014, com o objetivo de ordenar e controlar o crescimento da cidade e está sujeito a princípios e normas, muitas delas elencadas pelo próprio PDDU.

Deveras, em seu artigo 10, o PDDU traz os princípios que regem a Política Urbana do Município de Salvador. Em primeiro lugar, tem-se o direito à cidade sustentável, que implica uma série de transformações na forma das cidades com o intuito de abranger, em especial, áreas urbanas marginais. Igualmente, a cidade sustentável corresponde ao desenvolvimento socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável, visando garantir qualidade de vida para as gerações presentes e futuras.

Este princípio traz consigo objetivos claros, dispostos no artigo 11 do PDDU, que afirma como escopo da Política Urbana do Município elevar a qualidade do ambiente urbano. A melhora da qualidade dar-se-ia por meio da preservação e recuperação dos recursos naturais, do uso de energias e tecnologias limpas, da promoção e manutenção do conforto ambiental e, por fim, da proteção do patrimônio paisagístico.

Ademais, elenca como diretrizes da Política Urbana do Município a preservação da memória e da identidade local, por meio da manutenção das características simbólicas e materiais dos espaços, cenários e monumentos que definem a imagem de Salvador. Isto é, com seus mirantes, corredores, largos e cones visuais, que privilegiam os elementos da paisagem natural e construída. Assim, traz a lume que pouco importa se a paisagem é natural ou urbana, esta deve ser preservada ou melhorada; jamais deteriorada em prol de interesses individuais. O que se tem em vista é que o PDDU protege o interesse da população de Salvador e o direito à paisagem está imbricado com o princípio da cidade sustentável.

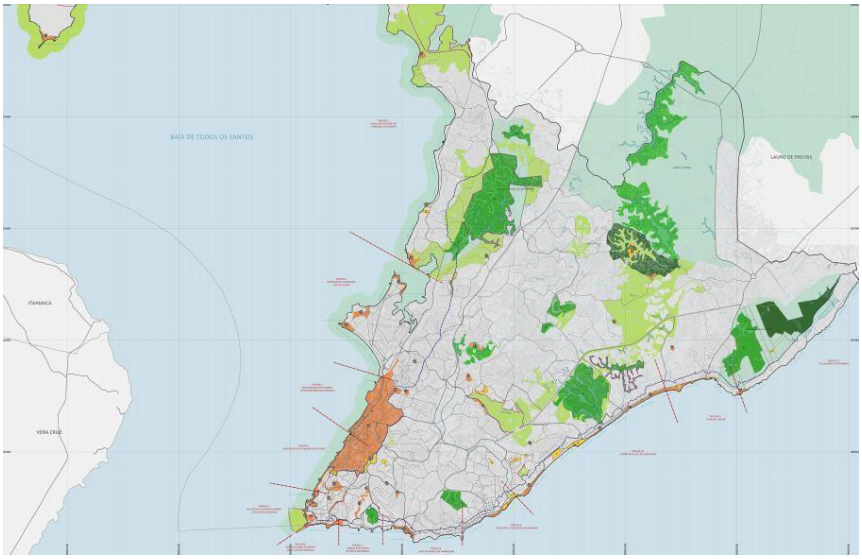
Ainda nas diretrizes, o PDDU afirma, em seu artigo 43, que as áreas que contêm elementos paisagísticos e que se configuram como oportunidades de desenvolvimento cultural devem ser identificadas. Isto tem por intuito a preservação dos sítios paisagísticos, pois refletem diretamente na qualidade de vida da população. Assim, respeita-se o princípio das cidades sustentáveis. Na realidade, o próprio PDDU já identifica algumas áreas relevantes, sítios paisagísticos, as APCPs.

Nessa senda, em seu artigo 129, o PDDU prossegue ao afirmar que é objetivo da Política Urbana do Município promover a conservação das unidades originais de paisagem. Da mesma forma, os remanescentes dos diferentes ecossistemas do território municipal. Tal preservação deve dar-se com a viabilização de sua coexistência no espaço da cidade como elemento de conforto ambiental, desenvolvimento econômico e qualificação urbanística.

O PDDU cria um sistema de áreas de proteção, é o que se extrai do artigo 126, quando afirma que os elementos estruturadores são os eixos que constituem o espaço urbano com características que permitem alcançar maior equilíbrio entre as áreas construídas e os espaços abertos. Dentre estas, compreende-se o Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (Savam). Este é constituído por um conjunto de espaços de relevante interesse e qualidade ambiental e pelo conjunto paisagístico, dentre outros, configurando-se como

marcos referenciais da cidade, compreendendo também parques e praças para o convívio da população. Na Figura 1, vê-se o mapa do Savam, disponibilizado pela Prefeitura de Salvador.

Figura 1 – Sistema de *Áreas de* Valor Ambiental e Cultural (Savam)



Fonte: retirado da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo de Salvador.

O PDDU, no artigo 194, ainda determina que a Lei de Ordenamento e Uso do Solo (Louos) deverá classificar o uso do solo em relação à negativa na paisagem urbana. Admite-se, como já supracitado, que a paisagem é dinâmica. Uma interferência pode piorar a paisagem e isto não é do interesse do município. Tal piora apenas deve acontecer quando, num sopesamento de interesses públicos, não tenha outro jeito; e que o direito que venha a ser protegido seja mais importante, naquele panorama, do que a paisagem tutelada.

No seu artigo 130, o PDDU caracteriza o macrozoneamento como o instrumento que define a estruturação do território face às ações estratégicas de desenvolvimento urbano e socioeconômico estabelecidas para o período de vigência do Plano Diretor. Tal estruturação tem por fim constituir a base espacial dos demais instrumentos do Plano Diretor e conjugar as demandas sociais e econômicas com as necessidades de conservação do ambiente e da valorização da paisagem urbana.

Corroborando com este entendimento, a lei determina, no artigo 156, os objetivos do ordenamento territorial da Macrozona de Conservação Ambiental. Especificamente teria por função garantir a conservação das APCPs, integrantes do Savam. Resta clara a coesão do PDDU de Salvador de 2016 quando trata de proteção à paisagem. Dos princípios às delimitações, a lei fornece fundamentos legais suficientes para a proteção do instituto, porquanto preza pela sua preservação e melhoria.

Com relação às macroáreas, em praticamente todas elas, o PDDU prevê valorização e proteção da paisagem. Para este trabalho, os dispositivos mais importantes que se referem às macroáreas são os artigos 158 (referência à valorização da paisagem), 143 (preza pela qualidade da paisagem), 150 (melhoria da paisagem urbana) e, especialmente, o artigo 151, porquanto trata diretamente da conservação das áreas integrantes do Savam (notadamente Pituaçu, Manguezal do Rio Passa Vaca, Bacia do Jaguaribe) e as APCPs, principalmente Boca do Rio, Pituaçu e de Piatã, com a preservação da qualidade ambiental e dos atributos paisagísticos. Ou seja, protege em diversos artigos a Macrozona de Conservação Ambiental.

Tal abordagem deixa expressa, embora ainda pouco difundida, uma aparente autossuficiência de dispositivos em favor da proteção da paisagem no ordenamento municipal. Ocorre que na maioria das vezes o direito à paisagem aparece com um adjetivo que procura legitimar o PDDU de Salvador face às diretrizes constitucionais que buscam o equilíbrio ambiental. Entretanto, sob o aspecto prático, o direito à paisagem na cidade de Salvador é totalmente esquecido, já que o planejamento está a serviço da gentrificação.

Uma cidade autoconstruída

Salvador, assim como as outras cidades brasileiras, constituiu-se de maneira fragmentada, com a produção de desigualdades, criando zonas de concentração de riqueza dentro de seu território e marginalizando a esmagadora maioria de sua população que comumente se encontra em suas periferias. Estes excluídos se caracterizam não somente pelo desfavorecimento econômico, mas também, por falta de alternativa, por habitarem regiões mais débeis e perigosas. Além disso, ficam igualmente à margem dos investimentos públicos de infraestrutura e transporte.

Nas lições de Alvaro Ferreira (2013, p. 145):

> As mudanças físicas evidenciadas pela grande concentração de capital nos empreendimentos imobiliários (escala, áreas de lazer, equipamentos e serviços) são exacerbadas no plano simbólico. Um exemplo do reforço da carga simbólica do condomínio é sua justaposição a nomes como 'clube', 'parque' e 'jardim', que trazem a associação direta do lazer como parte do lugar de moradia.

A capital baiana, desta forma, apresenta-se como uma sociedade de risco, devido à sua faceta de disparidade econômica, social, ambiental, cultural, dentre outras; uma vez que carece de um planejamento de integração social, assim como de reestruturação das paisagens degradadas. Mas ao estado democrático de direito é inerente um governo do povo, pelo povo e para o povo; então, é imperioso e urgente a distribuição de riquezas dentro das cidades, por meio do planejamento adequado, propiciando uma melhora na qualidade de vida geral; por meio de decisões políticas integradoras, para se iluminar os mais obnubilados territórios que cerceiam essa metrópole brasileira com miséria, violência e pobreza, mazelas retroalimentadas pela fatídica e injusta desigualdade presentes no dia a dia dos seus habitantes, além de se labutar pela criação de belas paisagens e a preservação das já existentes. A seguir, há uma imagem demonstrando moradias em áreas de risco à beira de uma das maiores avenidas da cidade.

Figura 2 – *Área de* risco na Avenida Bonocô

Fonte: registro feito pelo autor (2020).

Dentro deste cenário, com uma população estimada de 2.417.678 habitantes (IBGE), a cidade de Salvador ainda carece de um sistema de transporte urbano e coletivo eficiente, bem como sofre de praticamente todas as mazelas das grandes cidades subdesenvolvidas. A seguir, observemos a imagem de congestionamento corriqueiro na maior avenida da cidade.

Figura 3 – Congestionamento na Avenida Paralela, Salvador (BA)

Fonte: registro feito pelo autor (2020).

Deveras, apesar de haver sido gratificada com paisagens naturais belíssimas e com interferências do homem que contribuíram para a construção de uma paisagem cultural de valor histórico, a autoconstrução nas periferias, somada às investidas imobiliárias, ameaçam essa herança estética da cidade de Salvador.

Numa mistura de saudosismo e angústia, Ester Limonad (2011, p. 135) alertou:

> Vai longe, porém, o tempo que se podia sentir e perceber Itapuã, como síntese do mar, do sol, do vento e dos coqueirais, epítome do litoral da Bahia, cantada em verso e prosa. As dunas de Itapuã, em Salvador da Bahia, submergiram sob o peso da urbanização e do turismo. Os coqueirais e a praia deram lugar à avenida, a praia hoje se resume a uma estreita faixa de areia e a lagoa do Abaeté encontra-se poluída. Itapuã hoje pode ser considerada a epítome do futuro que aguardam muitas praias brasileiras.

Na Figura 4, podemos ver a imagem da sereia de Itapuã, em referência à passagem citada; pode-se notar o beiral com grade, exatamente no local onde se aterrou a faixa de areia.

Figura 4 – Sereia de Itapuã

Fonte: Registro feito pelo autor (2018).

Itapuã é apenas um dos exemplos de praias em Salvador aterradas para privilegiar o transporte privado. Além de outras praias soterradas para construção de emissário submarino. É notório que a orla da cidade, do Bomfim até Itapuã, é praticamente toda aterrada; nos bairros da Barra, Ondina, Pituba, Amaralina, Rio Vermelho, dentre outros, a praia se resume a uma pequena faixa de areia, como no caso de Itapuã, já descrito. É a natureza sucumbindo ao planejamento inadequado, que não priorizou a beleza natural do território, em benefício da especulação.

Salvador é uma cidade marcada por desigualdades e pela autoconstrução de direitos, deveres, poderes paralelos e urbanização adaptada daqueles que têm de sobreviver e adaptar-se num mundo desigual e de políticas públicas incrementalistas que parecem preocupar-se apenas com a "banda boa da maçã". Por outro lado, a "banda podre" é simplesmente esquecida, como se

não tivesse jeito e o medo de perder privilégios deixa uma parcela significativa, senão maioria da população soteropolitana, ao léu.

Adriano Bittencourt Andrade (2009, p. 105) traz a lume:

> A falta de planejamento estratégico de longo prazo e as demandas socioeconômicos resultantes do próprio processo de crescimento da cidade e das necessidades do mercado cultural e turístico produziram uma metrópole com várias faces distintas, desde a modernidade da Av. Tancredo Neves com seus edifícios 'inteligentes' aos espaços de exclusão como a invasão dos alagados (que já fora a maior favela sobre palafitas da América Latina) e o Bairro da Paz (antiga invasão das Malvinas).

Adriana Nogueira Vieira Lima (2019, p. 30) também elucida:

> No campo do urbano, o papel instrumental da legislação impõe uma ordem e controle do espaço, definindo padrões que se comportam como referências do modo que a cidade moderna deve ser concebida. Tal idealização da cidade não é capaz de conter e moldar a ação dos habitantes sobre o espaço em busca do acesso à cidade; eles desafiam a juridicidade estatal por meio da tessitura de práticas sociais provenientes de um processo arquitetônico e urbanístico vernacular singular que não somente difere do dispositivo projectual tradicional da arquitetura e urbanismo eruditos – seria mesmo seu oposto – mas também se investe de uma estética própria da favela, com características peculiares, completamente diferente da estética da cidade dita formal.

Lado outro, Salvador, como cidade histórica, inclusive com parte de seu tecido urbano tombado como patrimônio mundial, a exemplo do Pelourinho, lugar de encontros e desencontros, um reflexo desse contraste constante vivido na cidade. No Centro Histórico, esse amálgama ainda guarda belíssimas paisagens, como a foto (Figura 5) demonstra a força do potencial turístico da cidade.

Figura 5 – Pelourinho

Fonte: registro feito pelo autor (2019).

A resiliência dos moradores de Salvador, entretanto, se apresenta através da erija de poderes paralelos e modos de vida que diuturnamente escapam da rotina implantada pela administração. É a velha história da ação e reação. Se determinada parcela da população é olvidada pelo Estado, certamente organizar-se-á para de alguma forma sobreviver em meio ao caos. De fato, Salvador é uma cidade caótica e, por isso mesmo, a necessidade de um planejamento de sua paisagem é urgente.

Conforme explica Angelo Serpa (2007, p. 10):

> O processo de formação e consolidação de centralidades é dinâmico (e histórico, requer a periodização como ferramenta metodológica). O entendimento da dinâmica dos deslocamentos de centralidades intra-bairro nas áreas de urbanização popular das grandes cidades pode ser a chave para a formulação de um novo ideário em políticas de intervenção urbana. Essas centralidades são resultadas de um processo lento e cotidiano de demarcação de territórios e se traduzem em formas espaciais com forte identificação com os habitantes dos bairros populares.

Tais formas de autoconstrução são legítimas e devem ser reconhecidas; devem, inclusive ser albergadas pelo Estado, que imperiosamente precisa interromper a negação destes espaços e valorizá-los como algo único, fruto das relações sociais de um modo de vida e condições socioeconômicas de determinado tempo. Isto não significa dizer que se deve se institucionalizar a desigualdade, muito pelo contrário, é preciso transformar a paisagem das localidades menos favorecidas em algo digno da existência humana.

E por falar em ação e reação, processo histórico e direito à cidade, não se pode esquecer que Salvador também é marcada pela recente virada que inchou as cidades, rompendo com a dicotomia rural/urbano. Os seres vivos encontram meios de se adaptar e sobreviver. Infelizmente, trazemos um retrato comum, seres que vivem nas ruas de Salvador e que se tornam verdadeiros catadores de lixo. Esse abandono reflete na paisagem da cidade que ainda não encontra sua própria identidade, crescendo como um quasímodo.

Figura 6 – Catadores de lixo no bairro Federação

Fonte: registro feito pelo autor (2019).

A paisagem pode e deve ser pensada com ampla participação popular, atendendo ao almejo de seus indivíduos, sedentos pela concretização do direito à cidade. O alcance dessa melhoria da qualidade de vida, notadamente para uma cidade como Salvador, de paisagens tão desiguais, certamente passará

pela criação de um plano de paisagem, voltado para ações práticas e concretas de planejamento estratégico para redução de desigualdades e de trazer o equilíbrio social. Veja como a paisagem de um loteamento fechado num bairro rico da cidade contrasta com os locais carentes de planejamento.

Figura 7 – Paisagem de loteamento fechado em Salvador

Fonte: registro feito pelo autor (2020).

O plano de paisagem lidará com a criação de vazios urbanos e elementos estéticos que garantam o bem-estar das populações menos favorecidas, bem como a maximização de locais com vistas a atrair turistas. Esse plano deverá ser focado em propostas de bairro e locais que tenham monumentos naturais ou artísticos notáveis, bem como na construção de equipamentos públicos que contribuam para saúde da população, a exemplo de praças e parques, ou até mesmo de embelezamento de ruas e calçadas, por exemplo. Tudo isso deve ser considerado por um planejamento da paisagem que busque a curto, médio e longo prazo a redução de desigualdades e o respeito aos direitos humanos.

Nesse sentido, mais uma vez, Angelo Serpa (2007, p. 10) provoca e esclarece:

> Trabalhar o espaço urbano baseando-se numa rígida noção de centro versus periferia esconde, na verdade uma rica diversidade de situações, expressa na noção/conceito de bairro como uma unidade morfológica e estrutural, seja ele central ou periférico. Aliás, central e periférico em relação a que? A quem? Há, na verdade, duas 'periferias': aquela com urbanização de status e aquela com urbanização popular. As periferias

nobres, valorizadas por amenidades físicas (mar, sol, verde), ganham infraestrutura adequada e tornam-se bairros de status.

Nesse momento, esclarecer-se-á aos seguintes questionamentos: por que implementar um plano de paisagem? Qual a sua relevância? Para quem importa? Os fólios seguintes serão dedicados a responder essas perguntas, explorando o plano de paisagem enquanto uma ferramenta a serviço da população e dos administradores públicos eleitos, enquanto testemunhas e atores da formulação de um plano de paisagem. Um plano que deverá levar em consideração a paisagem enquanto direito humano.

Um plano de paisagem para Salvador

A paisagem transparece a riqueza e a originalidade de um território, traduz o significado de uma cultura e é um elemento que traduz a qualidade de vida. Um plano de paisagem poderá servir de ferramenta para que os políticos eleitos reforcem a atratividade de um território e, também, permitirá que a política enxergue na paisagem um recurso e uma alavanca do desenvolvimento local. De mais a mais, serve para repensar a forma de conceber o ordenamento do território – urbanismo, transporte, infraestrutura, energias renováveis, agricultura –, estando a paisagem sempre no centro desta maneira de ver o mundo. Essa abordagem diz respeito tanto a áreas rurais quanto urbanas, áreas degradadas e as de alta qualidade, dos espaços notáveis e aqueles da vida cotidiana.

Ademais, o plano de paisagem é uma abordagem combinada entre diferentes atores – políticos eleitos, habitantes, empresários etc. –, todos a serviço de um projeto de construção, melhora e desenvolvimento de um território, que irá influenciar diretamente nas práticas individuais. Esse plano deve ser baseado num inventário das paisagens e sua dinâmica num dado território; na formulação de objetivos relacionados à qualidade da paisagem, quer dizer orientações da comunidade no que concerne às características da paisagem que refletem no seu modo de vida; e na implementação de um programa de ações que abarquem os objetivos delineados.

Implementar um plano de paisagem é entender a evolução da paisagem no tempo e definir as formas de seu desenvolvimento ou subdesenvolvimento.

Isto é, garantir, no tempo, a consistência de diferentes intervenções num dado território. O plano proverá os meios de dar a si mesmo um projeto de território de qualidade. O plano de paisagem permite envolver os cidadãos num projeto de território; melhorar a atratividade do território e a qualidade de vida.

Deveras, um plano de paisagem, inexoravelmente, deverá atender às seguintes etapas: diagnóstico, projeto, implementação e avaliação. Na primeira etapa, se faz importante levantar as características da paisagem, por profissional competente, com a identificação e qualificação dos elementos da paisagem e as estruturas que a constituem; identificação da sua dinâmica (fatores de evolução ou involução), identificação das expectativas (atores socioeconômicos, habitantes, políticos eleitos etc.) e definição dos problemas. Num segundo momento, ocorreria a etapa para formulação de objetivos da qualidade de paisagem que deverão ser espacializados. Por fim, a implementação e avaliação, por meio de estratégias variadas em ações ou disposições (específicas ou temáticas), em curto, médio e longo prazo, disposições legais transitórias, regulamentação operacional, educacional e outros, bem como constante vigilância das inversões políticas, do trabalho, no perímetro do plano e sua avaliação, no sentido de visualizar os resultados com antecipação, o que poderá ser levado para discussão, nos termos da construção de uma paisagem democrática.

O plano de paisagem permite que a sociedade retome o controle do desenvolvimento e antecipá-lo com o plano de paisagem que irá estabelecer os objetivos de qualidade de paisagem e qualidade de vida, definindo o projeto, planejando e executando-o. Para sua construção, deverão observar, obviamente, as normas, leis e princípios ambientais, notadamente os acordos internacionais, já que o principal escopo do plano de paisagem é a maximização do bem-estar socioeconômico e o alcance do desenvolvimento sustentável.

A virada urbana promoveu em zonas de concentração o declínio da agricultura, a exemplo da cidade de Salvador, com perdas significativas de massa verde e de Mata Atlântica, grande impermeabilização do solo etc. A história do território, sem dúvida, conta os fatores que influenciaram no desenvolvimento ou subdesenvolvimento da paisagem. Nesse ponto, há de se buscar um consenso entre os atores envolvidos em cada território. Desenvolver um plano de paisagem é desenvolver estratégias de curto, médio e longo prazo para um território.

Para alcançar esse desiderato, um plano de paisagem deverá conglobar, nos termos da legislação analisada anterioriormente e de tudo mais que se aprofundou neste capítulo: 1) o conceito de paisagem; 2) o registro da necessidade de proteger a paisagem pelo seu valor estético, recreativo, para melhorar a qualidade de vida e resguardar a diversidade cultural; 3) a exigência de que se proceda à proteção, manutenção, restauração e criação de boas paisagens, devido à sua importância econômica, principalmente mediante o turismo; 4) a disposição sobre a proteção da paisagem rural, urbana e natural; 5) a previsão da elaboração de inventários de paisagem, com vistas a identificar os sítios passíveis de proteção; 6) a determinação da participação popular na elaboração dos inventários; 7) o estabelecimento de um conteúdo mínimo para os inventários; 8) a regulamentação da criação de planos de paisagem, pelos sujeitos da administração; 9) o estabelecimento, outrossim, de um conteúdo mínimo para os planos; 10) a imposição de que se contemple o aspecto proteção da paisagem quando da elaboração de planos de desenvolvimento urbano e de ocupação e uso do solo; 11) o estabelecimento da obrigatoriedade dos princípios da integração e consistência, para que na realização das políticas públicas em regiões administrativas descentralizadas não ocorram conflitos quando da elaboração e implantação dos inventários e planos de paisagem; e 12) por fim, o estabelecimento de sanções administrativas, cíveis e penais, para aqueles que destruírem ou seriamente danificarem sítios paisagísticos protegidos.

Deveras, o plano de paisagem poderá contribuir para o desenvolvimento social e para a geração de empregos. Pode repensar o turismo interno, até mesmo de bairro, estimulando comércios locais, por exemplo, ou através do turismo verde, dos parques urbanos, por meio de um desenvolvimento endógeno. Nesse sentido, Salvador precisa de um plano de paisagem que deverá ocorrer por meio de sua previsão numa alteração legislativa do plano diretor. Indo além, provoca-se aqui em repensar o próprio Estatuto da Cidade, que deveria impor aos municípios com mais de 20 mil habitantes a elaboração de um plano municipal de paisagem.

Nesse sentido, a capital soteropolitana poderia solucionar diversas questões ambientais com um plano de paisagem. Uma política de paisagem irá inexoravelmente ocorrer, já que as diretrizes ambientais do mundo globalizado já percebem a importância do instituto e porque o Brasil é signatário destas convenções. Cabe ao formulador de políticas públicas soteropolitano,

então, se antecipar se quiser alcançar o sonho do desenvolvimento sustentável, acompanhando o fluxo das cidades de referência em gestão ambiental e paisagística. É por meio desse planejamento que lugares abandonados pela administração pública podem se inserir num plano e terem o cuidado que merecem. Não faz muito que quase implodiram um importante monumento natural e histórico da cidade, a Pedra de Xangô. Maria Alice Silva (2017, p. 73) registrou:

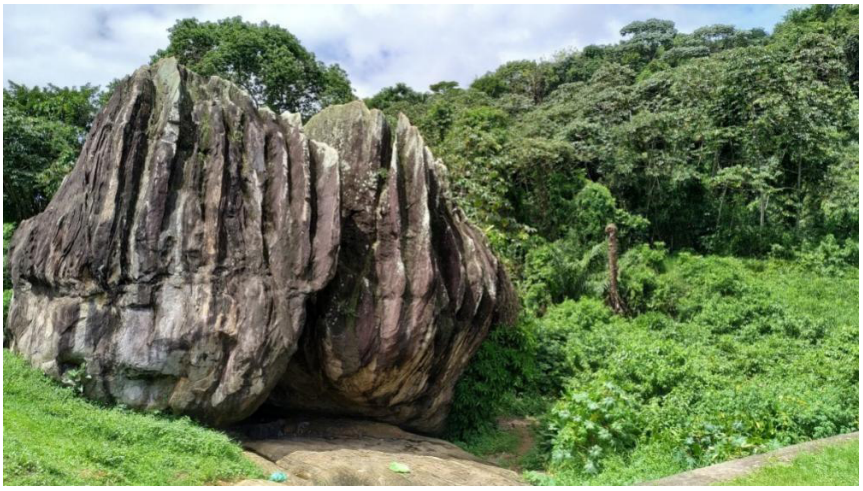
> A Pedra de Xangô entra em evidência, na sociedade soteropolitana, durante a construção da Avenida Assis Valente. Momento de grande tensão, quando se uniram o povo de santo, os movimentos ambientalistas e comunitários contra a destruição da pedra. O monumento rochoso, que até então vivia completamente rodeado de matas, num local isolado, de difícil acesso, com apenas algumas trilhas, foi completamente desnudado e só não desapareceu porque a comunidade entrou em cena. [...] Eu tive um sonho com os orixás, em que ouvi: 'desça para ver a pedra'. A obra do programa Sanear havia começado. Quando tocava a sirene era um estouro, as pedras iam sendo detonadas diariamente. Desci para ver o que estava acontecendo. Entrei em contacto com o engenheiro da obra. Ele me disse: 'eu vou dinamitar esta pedra porque está atrapalhando a poligonal da estrada'.

A mencionada pedra é sagrada para os povos de santo e conta uma história muito importante da cidade; novamente, Maria Alice Silva elucida (2017, p. 89):

> A Pedra de Xangô em Cajazeiras também faz parte desse rol de lugares sagrados. Segundo o imaginário popular, o sítio natural foi palco de luta, resistência, rota de fuga de escravizados fugidios, remanescentes de quilombos, morada dos índios tupinambás, dos orixás, voduns, inquices e caboclos. Mas, antes de adentrarmos no tema propriamente dito, é importante conhecer os atributos e o universo simbólico que mantêm vivos e reatualizam os mitos referentes a Xangô, Nzazi, Sogbo, aos caboclos e às pedras.

Recentemente, a pedra, conforme se observa na Figura 8, constitui um belíssimo monumento natural, com exuberante mata ao seu redor, sendo merecedor de cuidados e planejamento, notadamente por sua importância para a religião e educação, constituindo-se enquanto uma relevante paisagem.

Figura 8 – Pedra de Xangô



Fonte: registro feito pelo autor (2020).

Após muitos anos de luta, finalmente foi concluído um projeto de reestruturação do entorno do local sagrado. Nesse caso em específico o planejamento urbano municipal, atento à causa e ao patrimônio histórico e à paisagem de Salvador, encampou o mencionado projeto, possibilitando aos turistas e religiosos praticar suas homenagens e visitas com dignidade. A seguir, podemos verificar uma imagem recente do parque.

Figura 9 – Parque da Pedra de Xangô

Fonte: Souza (2022).

Ocorre que o Parque da Pedra de Xangô somente foi viabilizado após décadas de muita luta e após o seu tombamento. Somente após toda essa celeuma, a pedra que quase foi dinamitada ganhou um destaque, ainda tímido considerando o seu papel na cidade, mas certamente há aqui um reconhecimento da luta pela história da cidade e um ganho para sua paisagem.

Esta história só corrobora a necessidade de um plano de paisagem para Salvador, já que um inventário de paisagem poderá determinar diversos casos semelhantes ao da Pedra de Xangô, também merecedores de planejamento dada a sua relevância. Ou seja, se houvesse um plano de paisagem, considerando os aspectos mencionados, certamente o risco de se perder a Pedra de Xangô jamais teria ocorrido.

Considerações finais

Finalmente, compreende-se que a paisagem é essencialmente dinâmica, sensitivo-espiritual, transdisciplinar, conectiva e heterogênea, bem como atende a requisitos básicos da necessidade humana ligados à estética, conforto, funcionalidade, pertencimento etc. De mais a mais, os seus principais fatores de degradação estão ligados à poluição em geral, ausência de planejamento urbano ou planejamento inadequado, principalmente no tocante a inversões incrementalistas e favorecimento da especulação imobiliária e gentrificação. Ou seja, no plano dos direitos humanos, uma paisagem degradada necessita de atenção e reparos. Em locais onde vivem pessoas em flagrante retrocesso social, a proteção à paisagem deve se dar de maneira ainda mais sensível, com um planejamento urbano atuante, com a garantia de espaços vazios, parques, praças, plantio de vegetais que poderão amenizar erosões e trazer bem-estar para a comunidade. Tudo isso juntamente aplicado com os princípios democráticos que impõem a participação popular como condição para a implementação de planos de paisagem.

Enquanto elemento essencial para se alcançar o máximo vital, a tutela da paisagem incorpora as políticas públicas em sua gestão, numa obrigação para o estado constante em buscar a melhoria da qualidade de vida. Enquanto sinalizador, serve de fundamento para escolha de onde devem ser realizadas as inversões dentro de uma sociedade, na escolha de um bairro para receber uma infraestrutura, por exemplo. Exatamente por isso a paisagem ganha

significado com o termo gestão. Proteger a paisagem significa estabelecer um diálogo entre aqueles que têm um sentimento de pertencimento e que querem modificá-la para o bem, ou para que no decorrer do tempo ela se modifique harmoniosamente, nos termos das leis naturais. Por exemplo, uma paisagem degradada há de ser reconstruída, uma paisagem boa pode ser melhorada ou mantida, e uma paisagem natural deve ser igualmente gerida para que, na sua constante e irresistível dinâmica, não perca o seu caráter essencial.

Conclui-se que o PDDU de Salvador de 2016 recepcionou o instituto do direito à paisagem de forma bem abrangente, porém apenas no aspecto formal. Entretanto, acredita-se que, irresistivelmente, devido à crise urbana e social instaurada, a paisagem tomará cada vez mais espaço nas discussões políticas e jurídicas, já que a sua inserção em Planos Diretores, mesmo sem que ainda haja uma compreensão mais profunda do instituto, utilizado muitas vezes como adjetivo para reforçar um suposto caráter ambiental de que legitimaria leis com conteúdo segregador. Lado outro, o PDDU de Salvador, quando recepcionou a tutela da paisagem, inconscientemente, seguiu e reforçou a realidade de uma tendência que chamará cada vez mais a atenção.

Urge, portanto, para qualquer cidade que se pretenda capital mundial, ou que pense nos seus próximos 50 anos, como é o caso de Salvador, já que o seu novo Plano Diretor e regramento de uso do solo fazem parte de uma política desenvolvimentista de longo prazo, antecipar-se com relação às tendências que podem romper com a roda subdesenvolvimentista, numa busca pela maximização do bem-estar social, *in casu*, patrocinando a elaboração de uma política pública que vise à elaboração de um plano de paisagem, obviamente, respeitando as diretrizes do Estatuto da Cidade, notadamente o seu aspecto democrático, que exige a participação popular, com vistas, acima de tudo, para a redução de desigualdades, elemento indispensável para a concretização da utopia do máximo vital.

Referências

ANDRADE, Adriano Bittencourt. *Geografia de Salvador*. 2 ed. Salvador: Edufba, 2009.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco*: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

DANTAS, Miguel Calmon. *Máximo existencial como direito fundamental*: rejeitando a tese do mínimo vital pelo desenvolvimento de referenciais mais protetivos. Curitiba: Juruá, 2019.

FERREIRA, Alvaro *et al*. *Metropolização do Espaço*: gestão territorial e relações urbano-rurais. Rio de Janeiro: Consequência, 2013.

IBGE. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/salvador/panorama. Acesso em: 10 jan. 2022.

LAFER, Celso. *Direitos Humanos*: um percurso no direito no século XXI. São Paulo: Atlas, 2015.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. *Do Direito Autoconstruído ao direito da cidade*: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia. Salvador: Edufba, 2019.

LIMONAD, Ester. Na trilha do Sol: urbanização e turismo no litoral do Nordeste brasileiro. *In*: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura. *Estado e Capital imobiliário convergências atuais na produção do espaço brasileiro*. Belo Horizonte: Editora Arte, 2011. p. 131-148.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Comentários ao Estatuto da Cidade*: Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001. São Paulo: Atlas, 2011.

RODRÍGUEZ, Carmen Fernández. *La Protección del Paisaje*: un estudio de derecho español y comparado. Madrid: Marcial Pons Ediciones, 2007.

SALVADOR. Lei n° 9.069, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do 95 Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, v. 29, n. 6.620, 30 jun. 2016.

SERPA, Angelo. A trama de relações sócio-espaciais nos bairros populares de Salvador, Bahia. *In*: SERPA, Angelo. (org.). *Cidade popular*: trama de relações sócio-espaciais. Salvador: Edufba, 2007.

SILVA, Maria Alice Pereira da. *Pedra de Xangô*: um lugar sagrado afro-brasileiro na cidade de Salvador. 2017. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

SOUZA, João. Símbolo de ancestralidade e 1º do Brasil com nome de orixá: Parque da Pedra de Xangô é inaugurado nesta quarta em Salvador. *G1 Bahia*, Salvador, 4 maio 2022. Disponível em: https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2022/05/04/simbolo-de-ancestralidade-e-1- parque-do-brasil-com-nome-de-orixa-parque-da-pedra-de-xango-e-inaugurado-nesta- quarta-em-salvador.ghtml. Acesso em: 11 maio 2022.

SPIRN, Anne Whiston. *O jardim de granito*. São Paulo: Edusp, 1995.

Sobre os(as) autores(as)

Ana Fernandes

Professora titular da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (UFBA), tem doutorado em Aménagement et Environnement pela Université de Paris-Val-de-Marne. Realizou pós-doutorado na Columbia University e na École d'Architecture Paris Malaquais. Participa de cooperação com diferentes universidades e é membro titular da Academia de Ciências da Bahia. Coordena o grupo de pesquisa Lugar Comum, tendo como principais áreas de ensino e pesquisa: História e Memória da Cidade e do Urbanismo; Produção da Cidade, Espaços Públicos, Espaços Comuns; Política e Direito à Cidade.

Angela Maria Gordilho-Souza

Baiana, arquiteta e urbanista pela Faculdade de Arquitetura da Universidade Federalda Bahia (FAUFBA), tem mestrado em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP). É professora no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) da UFBA, da RAU+E/UFBA e coordenadora do LabHabitar/FAUFBA. Foi professora da FAUFBA (1993-2007), secretária de Habitação de Salvador (2005-2008), presidente da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (ANPARQ) (2019-2020) e coordenadora da implantação da Residência Profissional em Arquitetura,

Urbanismo e Engenharia - Curso de Especialização em Assistência Técnica para Habitação e Direito à Cidade, RAU+E/UFBA (2011-2019) e Membro do Comitê Assessor CA-SA do CNPq (2021-2024). Com várias publicações nos temas da produção e planejamento do espaço urbano, habitação e direto à cidade, ensino-pesquisa-extensão universitária, integra redes de pesquisa, o BrCidades e o GT Extensão ANPARQ.

Any Brito Leal Ivo

Doutora pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), arquiteta formada nessa mesma instituição, concluiu o mestrado em Urbanismo no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) da UFBA, em 2005. Cursou o pós-doutorado no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). É graduada em Direito pela Universidade Católica de Salvador (Ucsal) e especialista em Marketing e Comunicação Promocional. Atualmente é professora regular em regime de dedicação exclusiva da Faculdade de Arquitetura da UFBA e professora permanente do PPGAU/UFBA.

Arina Borges Vital e Silva

É nascida em Salvador, Bahia. Arquiteta-paisagista e urbanista pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Atualmente é mestranda em Ecologia Humana e Gestão Socioambiental no Programa de Pós-Graduação em Ecologia Humana e Gestão Socioambiental da Universidade do Estado da Bahia (PPGEcoH/UNEB). Durante a graduação, realizou trabalhos de pesquisa e extensão sobre paisagens de restinga de Salvador ao Litoral Norte da Bahia, especialmente no Abaeté, em Itapuã, onde realizou o trabalho final *Paisagens Indomáveis: encontros possíveis nas margens dos Abaeté.*

Carlos da Silva Jr.

Graduado e mestre em História pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), doutor em História pelo Wilberforce Institute for the Study of Slavery and Emancipation, University of Hull, Inglaterra, e atualmente conclui o segundo doutorado, também em História, pela Universidade Federal da Bahia. Foi presidente da Associação Brasileira de Estudos Africanos (2021-2022) e é um dos fundadores do *site* Salvador Escravista. Tem experiência na área de História da África, do tráfico transatlântico de africanos escravizados e da diáspora africana para as Américas, com artigos e capítulos de livros publicados no Brasil e no exterior. É professor assistente na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), onde coordena o Grupo Rodney de Estudos sobre História da África, do Tráfico e da Escravidão Atlântica (GREHATEA). É membro do GT Arakunrin - grupo de trabalho para a repatriação do crânio malê.

Daniel Maciel Marques

Mestrando em Direito na Universidade Federal da Bahia (PPGD/UFBA). Ex-coordenador de Proteção aos Direitos Humanos da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Estado da Bahia. Assessor jurídico do Tribunal de Justiça da Bahia.

Débora Nunes

Doutora em Urbanismo Participativo pela Université Paris XII, na França, tem pós-doutorado na França e na Índia e foi professora visitante da Pondicherry University, na Índia. É autora de vários livros e artigos nos campos da democracia participativa, da economia solidária e da transição ecológica, nos campos pessoal e urbano. É professora titular na Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e fundadora, junto a um coletivo, da Multiconvergência de Redes Globais, representando a rede Diálogos em humanidade. Criou e coordena em nível internacional a Escola de Sustentabilidade Integral (ESI), que se baseia no paradigma holístico e que propõe formações que envolvem a inteligência da mente, do corpo, do coração e da alma, para promover

transformações pessoais e sociais. A ESI funciona *on-line* em português, francês, inglês e espanhol. Com seu marido e filhos leva adiante o projeto de regeneração ecológica e social do Sítio do Futuro, na Chapada Diamantina, Bahia, Brasil. Na mesma região, com amigas e amigos constrói a comunidade Ecorural, uma ecovila de vocação regenerativa.

Fátima Medeiros

Trabalhadora sexual, escritora, fundadora e coordenadora da Associação das Profissionais do Sexo do Estado da Bahia (Aprosba), fundadora e coordenadora da Articulação Nacional de Profissionais do Sexo (Anprosex). Autora do livro *Puta história*.

Gabriela Pinto de Moura

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e mestre em Arquitetura e Urbanismo, área de concentração Urbanismo, pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Atualmente trabalha como arquiteta e urbanista no Instituto Federal do Espírito Santo (IFES).

George Brito

Jornalista e mestre em História pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), atuou entre 2004 e 2012 como repórter nos veículos jornalísticos da capital baiana *A Tarde*, *Tribuna da Bahia* e *Bahia Notícias*, para os quais produziu reportagens sobre a expansão imobiliária na cidade. Desde 2013, é analista de comunicação do Ministério Público da Bahia, onde atualmente coordena o setor de jornalismo da Coordenadoria de Comunicação Social (Cecom).

Hortensia Pinho

Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA), com atribuição na Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e Habitação e Urbanismo. Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), mestre em Tecnologias Limpas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e especialista em Direito Urbano Ambiental pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP).

João Pena

Urbanista, graduado pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB), mestre e doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Bahia (UFBA), com doutorado sanduíche na Universidade de Amsterdã. Professor do curso de Bacharelado em Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Territoriais (PROET), ambos da UNEB. É membro do grupo de pesquisa ¡DALE! – Decolonizar a América Latina e seus Espaços, vinculado à UFBA.

Juliana Santos da Silva

Urbanista graduada pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e especialista em Cidades em disputa pela Escola da Cidade; atualmente é estudante do MBA de Gestão de Projetos da USP/Esalq. Atua profissionalmente como analista de urbanismo, com enfoque em reassentamento involuntário, na Unidade Gestora do Projeto Novo Mané Dendê da Prefeitura Municipal de Salvador. Integra o Grupo de Pesquisa e Extensão Direito à Cidade pesquisando e produzindo sobre as intersecções entre o direito à cidade, o patrimônio urbano e a tributação extrafiscal.

Juna Borges Vital e Silva

É nascida em Salvador, Bahia, arquiteta-paisagista e urbanista pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), pós-graduanda em Geoprocessamento na Especialização em Geoprocessamento da Universidade Federal do ABC (EGEO/UFABC). Durante a graduação, dedicou-se a atividades de pesquisa e extensão acerca das paisagens de restinga, envolvendo estudos sobre territorialidade, modos de viver tradicionais e áreas protegidas, e produziu o trabalho final *Cidade-floresta: retomando territórios de vida em Itapuã*.

Lysie dos Reis Oliveira

Doutora em História Social pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). É professora plena da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), lotada nos colegiados do Bacharelado em Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Territoriais. É fundadora e coordenadora do Grupo de Pesquisa e Extensão Direito à Cidade. Sua produção tem enfatizado a história dos desenhadores anônimos das cidades brasileiras, a educação para cuidar das áreas urbanas de interesse patrimonial e o empoderamento de grupos sociais nas articulações sobre seu direito à cidade.

Maria Teresa Gomes do Espírito Santo

Arquiteta e urbanista, mestre e doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (PPGAU/FAUFBA). Atuou profissionalmente na URBIS, CONDER, Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) da Prefeitura Municipal de Salvador, Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur), Secretaria de Promoção da Igualdade Racial do Estado da Bahia (Sepromi). Pesquisadora associada do Laboratório Habitação e Cidade (LAB-HABITAR), desde 2000 e do ETNICIDADES, desde 2016. Professora colaboradora do curso de especialização em Assistência Técnica para Habitação e Direito à Cidade da Residência Profissional em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia/RAU+E, desde 2013. Mulher negra, no doutorado trata de políticas públicas de moradia para comunidades quilombolas.

Marta Raquel da Silva Alves

Arquiteta paisagista, professora e pesquisadora da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (UFBA), onde desenvolve pesquisas nas áreas de práticas e técnicas de paisagismo, legado biocultural e socioambientalismo confrontando a dicotomia natureza-cultura e sua manifestação nas dinâmicas socioculturais e políticas das cidades.

Ordep Serra

Professor emérito da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Bacharel em Letras e mestre em Antropologia Social pela Universidade de Brasília (UnB), doutor em Antropologia pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio na École de Hautes Études en Sciences Sociales, pós-doutorado em Literatura e Cultura pela UFBA. Professor aposentado da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFBA, é participante especial (voluntário) no Programa de Pós-Graduação em Antropologia da UFBA. Membro da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, da Sociedade Brasileira de Estudos Clássicos e da Academia de Letras da Bahia.

Pedro Andrade Coelho

Doutorando em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas pela Universidade Salvador (Unifacs). Pós-graduado em Licitações e Contratações Públicas pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva (CERS). Pós-graduado em Direito Ambiental pela Unifacs. Bacharel em Direito pela UFBA. Autor do livro *Direito humano à paisagem e a maximização do bem-estar socioeconômico*.

Soraia Santos da Silva

Doutora em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Mestre em Sociologia

pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Possui licenciatura em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Atualmente é membro do grupo CASA - estudos sociais sobre moradia e cidade, no IESP-UERJ.

Thais de Miranda Rebouças

Professora do curso de Urbanismo da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Mestre e doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Possui graduação em Urbanismo pela UNEB.

Formato: 17 x 24 cm
Fontes: Parkinsans, Tiempos Text
Miolo: Papel Off-Set 75 g/m²
Capa: Cartão Supremo 250 g/m²
Impressão: Gráfica 3
Tiragem: 500 exemplares

JOÃO PENA

Urbanista, graduado pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB), mestre e doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Bahia (UFBA), com doutorado sanduíche na Universidade de Amsterdã. Professor do curso de Bacharelado em Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Territoriais (PROET), ambos da UNEB.

HORTENSIA PINHO

Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA). Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), mestre em Tecnologias Limpas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e especialista em Direito Urbano Ambiental pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP).

ORDEP SERRA

Professor Emérito da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Bacharel em Letras e mestre em Antropologia Social pela Universidade de Brasília (UnB), doutor em Antropologia pela USP, com estágio na École de Hautes Études en Sciences Sociales, pós-doutorado em Literatura e Cultura pela UFBA. Membro da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, da Sociedade Brasileira de Estudos Clássicos e da Academia de Letras da Bahia.

DÉBORA NUNES

Doutora em Urbanismo Participativo pela Université Paris XII, na França, tem pós-doutorado na França e na Índia e foi professora visitante da Pondicherry University, na Índia. É professora titular na Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Criou e coordena em nível internacional a Escola de Sustentabilidade Integral (ESI).

Este livro é um esforço coletivo para oferecer à sociedade soteropolitana análises críticas para a compreensão da cidade na atualidade. Colaboram pesquisadores e pesquisadoras de distintas áreas: urbanismo, arquitetura, direito, comunicação, história e ciências sociais, resultando em um diálogo interdisciplinar. Desse modo, o livro deseja alcançar pesquisadores e pesquisadoras, professores e professoras, estudantes, movimentos sociais e todas as pessoas interessadas nos desafios urbanos que Salvador precisa enfrentar e que estejam comprometidas com a construção de uma cidade mais justa e equitativa.

ISBN 978-65-5630-921-7

fapesb
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia

GOVERNO DO ESTADO
BAHIA
SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO